Canadian Centre
For Foreign Policy
Development

Centre canadien
pour le développement
de la politique étrangère

125 promenade Sussex Drive, Ottawa, Ontario K1A 0G2
Telephone/Téléphone : 613.944.8278 www.cfp-pec.gc.ca Fax/Télécopieur : 613.944.0687

# RENOUVELER LES PARTENARIATS POUR LA PRÉVENTION DES CONFLITS ARMÉS : OPTIONS POUR AMÉLIORER LE DÉPLOIEMENT RAPIDE ET ÉTABLIR UNE CAPACITÉ PERMANENTE D'INTERVENTION D'URGENCE DE L'ONU

H. Peter Langille

Sécurité humaine mondiale - Idées et initiatives
Automne 2000

**1004.5F**

ISBN: 0-662-30116-1
E2-234/2000E

Department of Foreign Affairs and International Trade
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Canada

## INTRODUCTION

Les efforts déployés pour améliorer la capacité de déploiement rapide des Nations Unies visaient à donner à l'Organisation et à ses membres les moyens de réagir de façon fiable et efficace aux conflits armés. Fournir à l'ONU les moyens de s'acquitter des tâches qui lui sont confiées en matière de prévention et de gestion de conflits violents reste un défi de taille. Pour que le processus réussisse, il faudra une nouvelle approche, des partenariats élargis et des options tournées vers l'avenir ainsi qu'une plus grande vitesse d'adaptation. Malgré le cynisme qui a cours, il est notable qu'à diverses occasions l'appui, sinon le consensus, nécessaire a été à portée de la main.
Au début de la dernière décennie, il y avait à des niveaux élevés des indications de soutien d'une forme quelconque de force de réaction rapide de l'ONU[1]. Quatre dirigeants des cinq membres permanents du Conseil de sécurité ont en fait déclaré appuyer des efforts en ce sens. Malheureusement, face aux coûts, aux intransigeances institutionnelles et aux résultats inégaux d'un nombre sans précédent de nouvelles missions, les grandes puissances ont vite renoncé à accompagner leur discours de réformes significatives. La tendance a plutôt été de rétracter en termes très nuancés les engagements pris[2].

En 1992, l'Agenda pour la paix a suscité de grands débats sur les options qui s'offraient à l'ONU pour réagir à des conflits violents[3]. Parmi les divers catalyseurs de ces débats : l'appel du Secrétaire général en faveur d'unités d'imposition de la paix et d'accords prévus à l'article 43 ainsi que les efforts de sir Brian Urquhart pour relancer la proposition faite par Trygvie Lie d'établir une légion des Nations Unies[4]. À partir du moment où ces idées ont commencé à rallier des adhérents, elles ont aussi provoqué des appréhensions et la recherche d'options moins ambitieuses dans nombre de capitales.

Les opinions sur la question d'une capacité de l'ONU, quelle qu'elle soit, restent partagées. Le débat initial a eu tendance à s'articuler autour de deux perspectives : celle des « praticiens » qui favorisaient un renforcement des arrangements en place et celles des « visionnaires » qui voulaient que l'ONU soit dotée d'une force ou d'une capacité d'urgence permanentes[5]. À certaines exceptions notables près, la préférence officielle allait à une réforme pragmatique et progressive dans le cadre de la structure du Secrétariat de l'ONU et la limite des ressources disponibles[6]. Une telle approche, présumait-on également, comporterait moins de risques et moins d'obligations et permettrait de mieux contrôler le processus. Comme l'ont montré les initiatives de déploiement rapide de 1994-1997, même des gouvernements en faveur de ces initiatives craignaient de devancer leur opinion publique, les autres États membres, la communauté internationale de la défense et leur propre capacité de réaliser des réformes plus ambitieuses. En 1996, une troisième perspective s'était dégagée parmi plusieurs gouvernements sensibles à la question de la souveraineté au sein du Mouvement des pays non alignés. Quatre États membres ont mobilisé une plus grande opposition au processus du déploiement rapide, à une intervention plus poussée et à l'utilisation de personnel fourni à titre gracieux par des États plus riches. La revendication d'une représentation équitable au sein d'arrangements connexes a suivi.

Pourtant, des raisons probantes continuent de militer en faveur d'une amélioration du déploiement rapide et de réformes plus ambitieuses. L'incapacité à contrer le génocide au Rwanda a suscité des inquiétudes et des appuis en faveur du changement, mais peu d'assurances qu'une telle catastrophe ne se répéterait pas. Cinq ans plus tard, une réaction inappropriée au nettoyage ethnique

au Kosovo a montré les limites de la plus avancée des alliances militaires régionales. Pareillement, la réaction tardive aux tueries perpétrées au Timor oriental a fait la démonstration des déficiences de coalitions nationales improvisées. L'incapacité à contrer les violences sauvages commises en Sierra Leone a exposé les limites de l'action de troupes mal formées et mal équipées, la formule du deux, deux mesures pratiquée par de nombreux États membres ainsi que les insuffisances des arrangements actuels. De fréquents retards, de grandes souffrances et de nombreuses pertes de vie, une crédibilité diminuée, des occasions perdues, l'escalade de coûts -- ce sont là quelques-unes des conséquences tragiques de réactions lentes et inappropriées.

Bref, la « communauté » internationale n'est toujours pas préparée à faire face à des conflits armés complexes. Les demandes d'assistance rapide auxquelles est appelée à répondre l'ONU continuent de souligner les déficiences des arrangements actuels, jetant un défi à l'Organisation et aux États membres. Qu'il s'agisse du massacre de Srebrenica, des atrocités en Sierra Leone ou d'autres événements du genre, il y a des raisons de craindre que la communauté internationale épuisera toutes les options, aussi discutables soient-elles, avant que les États membres ne se résignent à honorer leurs obligations aux termes de la Charte. Il ne doit pas, il ne devrait pas, en être ainsi. On admet généralement que l'ONU n'a pas obtenu les ressources suffisantes et les mécanismes appropriés lui permettant de réagir. Il sera nécessaire de corriger ces lacunes pour faire des progrès aux chapitres de la sécurité humaine, de la prévention des conflits et de la protection des civils lors de conflits armés. Il y a néanmoins eu des mesures préliminaires et encourageantes au cours de la dernière décennie.

Un groupe d'environ 27 États membres, appelés les « Amis du déploiement rapide », a coopéré avec le Département des opérations de maintien de la paix (DPKO) afin de rallier des appuis pour l'établissement d'un état-major de mission à déploiement rapide (RDMHQ). En outre, depuis 1994 une équipe du DPKO a organisé le Système de forces et moyens en attente de l'ONU (UNSAS) afin d'améliorer la qualité et la quantité des ressources que les États membres pourraient fournir. À titre complémentaire, le gouvernement du Danemark, en coopération avec 13 pays qui fournissent régulièrement des troupes, a organisé une brigade multinationale d'intervention rapide des forces en attente (SHIRBRIG). Cette brigade renforce les assises tactiques en encourageant une plus grande concertation de la planification multilatérale, en établissant des normes de formation et de préparation et en favorisant l'interopérabilité. Les États qui participent à la brigade ont informé l'ONU que celle-ci était disponible en janvier 2000. D'ici la fin de l'année, il se peut que les lacunes opérationnelles au sein du Secrétariat soient en partie comblées par l'établissement d'un état-major de mission à déploiement rapide permanent dont la taille serait cependant minimale. Une fois les fonds et le personnel mis en place, cet état-major permettra de coordonner et de contrôler rapidement des missions variées qu'autorise le Conseil de sécurité. Au plan stratégique, le Conseil a convenu de procéder à de nouvelles consultations avec les fournisseurs de troupes[7].

Par conséquent, les participants espèrent que l'évolution au niveau politique progressera parallèlement au renforcement des assises tactiques, opérationnelles et stratégiques. Ces arrangements peuvent se conjuguer pour susciter davantage de confiance et d'engagement de la part des États membres. Cela devrait graduellement déboucher sur un financement plus stable. Bref, ces divers « éléments constitutifs » jettent progressivement les fondements institutionnels de futures opérations de soutien de la paix commandées par des urgences politiques complexes[8].

Comment évaluer de telles initiatives? Au Secrétariat, l'accent est mis en particulier sur la

réduction des délais de réaction[9]. Il faut aussi déterminer si ces mesures, lorsqu'elles sont combinées, contribuent à :

- fournir un service dont la valeur est largement reconnue;
- accroître la confiance dans la capacité de l'ONU de planifier, de déployer, de gérer et de fournir du soutien avec peu de préavis;
- alléger les principales préoccupations des États susceptibles de fournir des troupes et celles d'autres États membres;
- générer plus de volonté politique ainsi qu'un financement adéquat;
- encourager une large participation;
- assurer des éléments multidimensionnels et multifonctionnels suffisants pour prévenir et gérer les conflits modernes;
- améliorer la formation, la préparation et la compétence générale des participants potentiels;
- rallier les divers participants à des objectifs et des efforts communs[10].

Les mesures en cours suffiront-elles à doter l'ONU de moyens efficaces et fiables? Est-il probable que ces efforts initiaux jetteront des assises solides donnant à l'Organisation des capacités de modernisation et d'expansion? Ou court-on le risque d'être prisonniers d'un nouveau système conditionnel et ponctuel exigeant des approbations et des improvisations politiques de dernière heure avant chaque mission? Pouvons-nous identifier des réformes des appareils nationaux de défense qui seraient complémentaires du système de déploiement rapide et de prévention des conflits à l'ONU? Quelles mesures additionnelles s'imposeront pour institutionnaliser et consolider une capacité permanente et spécialisée à l'ONU? Des efforts connexes peuvent-ils aider à implanter un nouveau système de sécurité? De toute évidence, un certain nombre de questions appellent des efforts et un examen supplémentaires.

Il est relativement simple d'identifier les forces et les limites des arrangements actuels ainsi que les améliorations qui pourraient être apportées. Il est plus difficile de déterminer comment des parties qui soutiennent le processus pourraient favoriser de nouveaux développements, notamment en vue d'opérer une transition d'arrangements nationaux relatifs aux forces en attente à une capacité permanente spécialisée de l'ONU.

Quatre approches semblent offrir au moins certaines possibilités de rallier de plus larges appuis et peut-être d'aller de l'avant avec des mesures plus ambitieuses. D'abord, des fonctionnaires pourraient travailler à d'autres changements et improvisations qui modifieraient progressivement les arrangements actuels et, ainsi, graduellement cultiver plus de confiance et de volonté politique. Deuxièmement, un processus de développement cumulatif, axé sur une vision, pourrait commencer à attirer encore plus d'assistance. Troisièmement, des conditions plus favorables pourraient aussi être créées grâce à la diplomatie publique et à des actions de la société civile menées dans le cadre de partenariats et de coalitions transnationales. L'information, l'éducation et la promotion sont parmi les moyens clés de mobilisation de vastes appuis. Quatrièmement, bien que ce soit regrettable, des conditions favorables pourraient être réunies dans le sillage immédiat d'une autre tragédie mondiale. Le siècle dernier, il y a eu au moins cinq occasions où des conflits meurtriers ont créé des moments « propices ». Mais plutôt que d'attendre le consensus international résultant d'une autre tragédie, il faut revoir en profondeur les options et

les exigences concernant une capacité permanente d'intervention d'urgence de l'ONU.

Chaque approche prise séparément pourrait générer de modestes progrès. Leur mise en oeuvre simultanée, dans le cadre d'un plan coordonné et intégré, améliorerait certainement les perspectives de succès. C'est pourquoi la présente étude présente un schéma préliminaire des options correspondant à chaque approche. Mais pour assurer le succès de cette entreprise plutôt difficile, il faudra une approche beaucoup plus globale. Compte tenu des enjeux, les parties qui appuient le processus doivent à tout le moins être prêts à considérer et à raffiner les options. Comme l'a noté le ministre Axworthy en février 2000,

> La capacité de l'ONU elle-même de gérer des missions complexes est soumise à de fortes pressions. Une approche coordonnée et intégrée aux échelles nationale et internationale s'impose afin de garantir que nous sommes bien préparés. Le repérage et la mobilisation rapides des ressources militaires et civiles voulues sont fondamentaux pour assurer le succès de la décision d'intervenir pour des motifs humanitaires[11].

La section II de la présente étude fournit un aperçu des études et des initiatives nationales destinées à améliorer les capacités de déploiement rapide de l'ONU. La section III passe en revue les arrangements en place comme l'UNSAS, la SHIRBRIG et le RDMHQ. Elle traite des limites de chacun et identifie les possibilités d'amélioration. Il faut relancer les efforts politiques et diplomatiques afin de rétablir la confiance dans ces arrangements préliminaires. La section IV souligne la nécessité d'une approche plus inclusive, axée sur la « puissance douce », afin de bâtir les partenariats nécessaires et les coalitions d'appui. Il faudra rallier davantage d'appuis pour revitaliser la vision et le potentiel de cette initiative. La section V propose un processus de développement continu et cumulatif qui définit les étapes nécessaires pour faire fond sur les acquis et y ajouter. La section VI fait un bref survol de la nécessité et des exigences d'une capacité permanente d'intervention d'urgence de l'ONU.

## SECTION II

## SURVOL DES ÉTUDES NATIONALES

Avant le cinquantième anniversaire des Nations Unies, les Pays-Bas, le Canada et le Danemark ont entrepris des études et des processus consultatifs en vue de développer des options pour doter l'ONU d'une capacité de réaction rapide.

En 1994, les Pays-Bas ont commencé à explorer la possibilité de créer une brigade permanente à déploiement rapide qui serait au service du Conseil de sécurité des Nations Unies. Le document officieux des Pays-Bas, « Une brigade de déploiement rapide des Nations Unies : Étude préliminaire », a identifié une lacune critique dans le système de maintien de la paix de l'ONU, soit l'absence d'unités spécialisées pouvant être déployées sur-le-champ[12]. L'accent, ont souligné les Pays-Bas, ne devrait pas être mis sur un développement plus poussé du Système des forces en attente[13] mais plutôt sur une force militaire du genre de celle préconisée par Robert Johansen[14] et Brian Urquhart[15], soit une brigade permanente à déploiement rapide assurant la disponibilité immédiate de troupes quand elles sont requises d'urgence. La brigade constituerait un instrument complémentaire des arrangements en place pour le maintien de la paix, la gestion des crises et les

situations humanitaires urgentes. Sa principale utilité serait de servir d'instrument « ponctuel » en cas de crise imminente[16], et son déploiement serait strictement limité dans le temps.

En septembre 1995, le gouvernement du Canada a présenté à l'ONU une étude intitulée *Les opérations de paix de l'ONU : vers une capacité de réaction rapide*[17]. Ce rapport renfermait 21 recommandations visant à combler, à court et à moyen termes, les lacunes de l'ONU en matière de capacité[18]. Il renfermait aussi cinq recommandations destinées à stimuler la recherche et le développement sur le long terme[19]. Le rapport identifiait et analysait un éventail de problèmes aux plans politique[20], stratégique[21], opérationnel et tactique. L'objectif était de créer « un modèle intégré de réaction rapide, depuis la prise de décision aux plus hauts niveaux jusqu'au déploiement d'unités tactiques sur le terrain »[22]. Le rapport faisait valoir les raisons de faire fond sur les arrangements en place pour améliorer l'ensemble des activités de maintien de la paix. Toutefois, un nouveau mécanisme s'imposait pour combler les lacunes opérationnelles, un état-major permanent, de niveau opérationnel de réaction rapide[23]. Un concept de « groupes d'avant-garde » a aussi été présenté comme «[l]'innovation la plus cruciale dans les opérations de paix de l'ONU au cours des prochaines années »[24]. Selon ce concept, « les États membres grefferaient leurs unités nationales à l'état-major opérationnel par le biais du Système des arrangements relatifs aux forces en attente »[25]. L'étude canadienne réaffirmait le « soutien général apporté aux grandes orientations du secrétaire général et du Secrétariat de l'ONU en ce qui concerne la mise en place d'un dispositif pour les opérations de paix de demain »[26]. Les recommandations ont été raffinées de façon à rallier un large éventail d'États membres à un processus inclusif et coopératif visant à développer des objectifs et des efforts communs. Une réforme de la Charte ne serait pas requise et l'Organisation n'aurait pas à assumer des dépenses supplémentaires. À maints égards, l'étude présentait des arguments probants en faveur de changements pragmatiques et réalisables à court et moyen termes. Sur le long terme, elle proposait d'explorer l'établissement d'une capacité permanente d'urgence si la situation politique évoluait et que les arrangements en place se révélaient inadéquats.

En janvier 1995, le gouvernement du Danemark avait annoncé qu'il approcherait un certain nombre d'États en vue de les inviter à appuyer l'établissement d'un groupe de travail qui développerait une brigade permanente d'intervention rapide pour l'ONU (SHIRBRIG)[27]. De l'avis du gouvernement danois, un groupe de pays pouvaient, « en reliant les contributions appropriées à [l'UNSAS], mettre à la disposition des Nations Unies une brigade multinationale composée de forces en attente en état de haute préparation, assurant ainsi une capacité rapidement déployable pour des interventions de durée limitée » *[Traduction]*[28]. Le gouvernement danois a noté que la brigade devrait servir uniquement à assurer une présence efficace à bref préavis, et uniquement pour des opérations de maintien de la paix, y compris les tâches humanitaires[29]. Les unités nationales devraient être déployables dans un délai de 15 à 30 jours et leur déploiement pouvoir durer 180 jours. En convenant d'être les « premiers entrés » et les « premiers sortis », les participants auraient une certaine assurance de la durée limitée de leur déploiement. Il resterait nécessaire d'obtenir l'accord des États participants. Pour répondre aux préoccupations des pays qui pourraient avoir des réserves concernant une opération particulière, un bassin relativement large de participants assurerait une redondance suffisante parmi les unités[30]. Les États pourraient donc s'abstenir d'une opération sans mettre à risque le déploiement de la brigade.

Le document officieux des Pays-Bas a réussi à stimuler un échange de vues au sein de la communauté internationale. Il était clair, toutefois, que seul un arrangement moins contraignant et

moins ambitieux serait acceptable, à tout le moins dans un avenir immédiat. Quelques États membres appuyaient l'initiative des Pays-Bas, mais la majorité s'opposaient à une force permanente de l'ONU et même aux modestes dépenses proposées. Par contraste, la proposition de la SHIRBRIG parrainée par le Danemark a tôt fait de rallier des appuis au sein du Secrétariat et parmi les États qui fournissaient régulièrement des troupes, y compris le Canada et les Pays-Bas. L'étude canadienne a également suscité un enthousiasme considérable parmi les États membres[31]. En raison de son approche globale, le major-général Frank van Kappen, MILAD de l'ONU, a dit de l'étude qu'elle était le « vin rouge qui marie les autres études » *[Traduction]*[32].

Il est notable que ces trois études nationales n'aient pas été considérées par leurs ministres respectifs des Affaires étrangères comme exclusives mais plutôt comme compatibles[33]. En 1995, le Secrétaire général adjoint au maintien de la paix, Ismail Kittani, les a classées dans les catégories suivantes : a) ce que l'ONU peut faire maintenant, b) ce que les États membres peuvent faire et c) ce qu'il restera à faire[34]. L'amélioration de la capacité de déploiement rapide de l'ONU serait un processus continu qui s'échelonnerait sur le court, le moyen et le long termes. Ces études ont été suivies d'efforts diplomatiques concertés afin d'assembler une coalition élargie d'États membres et d'obtenir la coopération du Secrétariat de l'ONU. L'initiative a contribué d'abord à réduire l'éventail d'options à court terme -- calmant les craintes officielles d'une force d'intervention supranationale qui risquait d'être de grande taille et coûteuse -- puis à renseigner les autres acteurs sur la meilleure façon de contribuer au processus. Comme l'a écrit Kofi Annan, « les initiatives de ces pays ont été utiles tant en raison des réalisations qui leur sont directement attribuables que de la façon dont elles ont réaligné le débat parmi l'ensemble des contributeurs au maintien de la paix » *[Traduction]*. Comme il l'a ajouté, « dans le contexte de ce groupe élargi, il faudra toutefois que soient prises diverses autres actions pour que nous puissions intervenir plus efficacement à titre préventif ou correctif » *[Traduction]*[35]. Heureusement, aussi bien l'ONU que les États membres disposent maintenant d'assises sur lesquelles fonder d'autres actions.

## SECTION III

## ARRANGEMENTS ACTUELS

### Les Amis du déploiement rapide

À l'occasion du cinquantième anniversaire des Nations Unies, le ministre canadien des Affaires étrangères, André Ouellet, et son vis-à-vis néerlandais, Hans Van Mierlo, ont organisé une réunion ministérielle afin de générer des appuis politiques en faveur d'une amélioration des capacités de déploiement rapide de l'ONU[36] Pour faire la promotion de cette initiative, surtout auprès des grandes puissances, le Canada et les Pays-Bas ont annoncé la création d'un groupe officieux, les Amis de la réaction rapide, coprésidé par les représentants permanents du Canada et des Pays-Bas à New York. Tout en utilisant l'étude canadienne comme base de discussion, ils ont convenu que l'initiative prendrait un caractère multinational[37]. Comme le constate un document d'information canadien sur l'état de l'initiative, « ...les recommandations qui sont mises en oeuvre ne sont donc plus seulement canadiennes mais font partie des discussions et des contributions de divers pays dans le monde » *[Traduction]*[38]. À l'automne de 1996, 26 États membres faisaient partie du

groupe : l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, le Bangladesh, le Brésil, le Canada, le Chili, la Corée du Sud, le Danemark, l'Égypte, la Finlande, l'Indonésie, l'Irlande, la Jamaïque, le Japon, la Jordanie, la Malaisie, le Nicaragua, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Sénégal, la Suède, l'Ukraine et la Zambie. Le groupe a aussi réussi à s'assurer la coopération du Secrétariat de l'ONU et particulièrement des fonctionnaires du DPKO.

Au départ, le groupe s'est surtout employé à développer des appuis en faveur d'un état-major opérationnel, à élargir la portée des arrangements relatifs aux forces en attente et à expliquer le concept des groupes d'avant-garde. Lorsqu'il est devenu apparent que la proposition danoise englobait bon nombre des objectifs du concept et qu'une étude multinationale poussée avait déjà permis d'examiner et d'approuver les détails techniques, l'intérêt pour le concept a cédé le pas à un intérêt plus large pour le modèle de la SHIRBRIG[39]. Après la première réunion des ministres des Affaires étrangères en vue d'établir le « Groupe des amis », il a été signalé que « ce qui importait le plus à Kofi Annan, c'était un plan de mise en oeuvre permettant de structurer les propositions de divers pays en éléments réalisables et de les mener à terme de façon utile » *[Traduction]*[40].

Au cours des deux années suivantes, le Groupe des amis a continué de concentrer ses efforts sur l'amélioration du Système des arrangements relatifs aux forces en attente, mais il a aussi commencé à aider le DPKO à établir l'état-major de mission à déploiement rapide. Divers groupes de travail techniques ont été établis pour raffiner les plans et les propositions visant à améliorer la logistique, l'administration, le financement, la viabilité et la capacité d'emport stratégique[41].

Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU, aussi connu sous le nom de Comité des 34, a également continué de se réunir à chaque printemps pour étudier de nouvelles exigences et acheminer des recommandations connexes à l'ensemble des États membres par l'entremise de l'Assemblée générale. Au cours de la dernière décennie, la composition du Comité a dépassé le cadre des fournisseurs traditionnels de troupes pour en venir à inclure des représentants d'un noyau d'environ 110 États membres. Si le Comité ne représente guère une pensée innovatrice en matière de maintien de la paix, il constitue un forum consultatif important où discuter des propositions et générer la base du consensus nécessaire pour opérer des changements[42]. Il a fait une place importante au déploiement rapide dans ses récents rapports et il a clairement avalisé les arrangements relatifs aux forces en attente et l'état-major de mission à déploiement rapide[43].

**Limites du Groupe des amis**

Le Groupe des amis est maintenant inactif. Les controverses politiques et l'indifférence officielle ont freiné l'élan de ce dernier, du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et, dans une moindre mesure, du Secrétariat[44]. Le Groupe des amis n'a pas encore décidé s'il se réunira à nouveau. Il n'y a pas eu de réunion en 1998 ni en 1999. Un processus prometteur, quoique controversé, est tombé en panne. Bien que le Groupe ait réussi à rallier un assez grand nombre d'appuis internationaux, il est apparent que son processus consultatif aurait pu être plus systématique. Plusieurs représentants du Mouvement des pays non alignés, y compris quelques-uns des plus importants fournisseurs de troupes, n'ont pas prisé d'avoir été tenus à l'écart. En octobre 1996, par exemple, l'ambassadeur du Pakistan, Ahmad Kamal, déclarait qu'il « appuyait le concept d'une équipe d'état-major à déploiement rapide mais qu'il était préoccupé par les actions d'un « Groupe des amis de la réaction rapide » autoproclamé agissant sans légitimité et avançant des

idées concoctées sans des consultations poussées avec les pays les plus concernés » *[Traduction]*[45]. Par ailleurs, l'action du Groupe des amis allait être ralentie par certains membres du Mouvement des pays non alignés opposés à certains arrangements. Comme le Mouvement comptait 132 membres, ceux-ci pouvaient limiter les progrès de diverses réformes connexes. Au Comité spécial, il y a eu des divergences sur la question de la représentation équitable au sein du RDMHQ et l'utilisation accrue, au DPKO, de personnel fourni à titre gracieux. Certains États membres se sont montrés réticents, initialement, à appuyer la SHIRBRIG parce qu'elle semblait une coalition exclusive qui n'avait pas l'autorité voulue pour se présenter comme une brigade « onusienne »[46].

L'absence de champions politiques et diplomatiques engagés était évidente. Certains craignaient aussi que des idées émanant du Groupe des amis suscitent une opposition active. Certains fonctionnaires gouvernementaux ont tout simplement utilisé les manifestations d'opposition comme excuse pour éviter de devoir aller de l'avant avec une initiative exigeante. Ils ont fait valoir que la seule option qui restait était de laisser le déploiement rapide au Secrétariat de l'ONU et qu'une restructuration pourrait graduellement s'opérer de l'intérieur sur la base des évaluations pragmatiques et des leçons apprises. Une telle approche peut représenter une « échappatoire » commode pour certains fonctionnaires et certains États membres, mais il est peu probable qu'elle suffise à faire progresser de nouvelles réformes.

Recommandation 1

***Un effort concerté doit être fait pour revitaliser des activités politiques et diplomatiques d'appui. Le Groupe des amis du déploiement rapide devrait promptement se réunir afin de rallier de larges appuis, d'augmenter le nombre de ses membres et de rendre le processus plus inclusif. Il y aurait des avantages à coordonner les efforts au sein d'un forum multinational comme le Groupe des amis et le Réseau de la sécurité humaine qui a été établi plus récemment.***

Même dans sa forme initiale, le Groupe des amis présentait un potentiel considérable. Comme il y a maintenant des indications d'un intérêt accru, il serait avantageux de mettre à contribution le bassin des nouveaux fournisseurs de troupes, particulièrement du Mouvement des pays non alignés, ainsi que plusieurs des grandes puissances qui se sont dites disposées à fournir de l'assistance. Il est à noter que les efforts pour développer une capacité de déploiement rapide de l'ONU n'étaient pas confinés au Groupe des amis. Par exemple, la Grande-Bretagne, la France et les États-Unis ont travaillé à améliorer les capacités de maintien de la paix de nombreux États membres africains dans le cadre de l'Initiative de réponse aux crises africaines qui ciblait la formation et le renforcement des capacités par le biais d'organisations infrarégionales. L'Italie et l'Argentine ont fait la promotion de l'établissement d'une capacité de réaction rapide pour les actions policières et humanitaires. L'Afrique du Sud et le Japon ont aussi manifesté leur intérêt à améliorer le maintien de la paix et le déploiement rapide.

Plus récemment, le Réseau de la sécurité humaine a indiqué son engagement à accroître la capacité de déploiement rapide de l'ONU[47]. L'objectif à moyen terme sera « ...de satisfaire aux exigences du Secrétariat des Nations Unies en ce qui concerne la planification des mesures d'urgence à long terme, la capacité de surveillance et la capacité de recueillir, d'analyser et de diffuser des renseignements ou de l'information sur le terrain » *[Traduction]*. Les États membres du Réseau ont dit vouloir faire fond sur l'étude canadienne, *Les opérations de paix de l'ONU : vers une capacité de réaction rapide*, et explorer des moyens pratiques d'accroître la capacité de l'ONU de réagir rapidement à des situations comme celle en Sierra Leone ainsi que de relever des défis

futurs. Comme les 13 pays participants sont l'Afrique du Sud, l'Autriche, le Canada, le Chili, la Grèce, l'Irlande, la Jordanie, le Mali, la Norvège, les Pays-Bas, la Slovénie, la Suisse et la Thaïlande, le Réseau a le potentiel de rallier d'autres appuis en faveur de nouvelles réformes.

Recommandation 2

***Il devrait être demandé aux gouvernements de l'Afrique du Sud, de l'Argentine, du Japon et de la Norvège de se partager la coprésidence d'un Groupe des amis élargi ou d'un organisme similaire au sein du Réseau de la sécurité humaine. Ces États membres semblent bien placés pour assumer cette tâche puisqu'ils sont de plus en plus en mesure de mobiliser les ressources requises ainsi que d'autres parties intéressées.***

## LE DÉPARTEMENT DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DE L'ONU (DPKO)

Au cours de la dernière décennie, le Secrétariat de l'ONU s'est employé à organiser les contributions militaires et civiles des États membres et à établir les fonctions de base au siège de l'Organisation. Il a aussi été un partenaire clé dans l'initiative plus large du déploiement rapide.

En 1992, la division responsable du maintien de la paix a été réorganisée en un Département des opérations de maintien de la paix (DPKO) afin d'améliorer la capacité de planifier, de mener et de gérer les opérations. Cette restructuration a servi à réunir et à coordonner au sein d'un seul département les diverses fonctions des opérations de maintien de la paix (questions politiques, opérationnelles et logistiques, police civile, déminage, formation, personnel et administration)[48]. Un Centre de situation a été établi au sein du DPKO en mai 1993 afin d'assurer en permanence la communication avec le terrain et de fournir l'information nécessaire aux missions et aux fournisseurs de troupes. À la même époque, un Groupe de la police civile a été établi au sein du Bureau de la planification et de l'appui du DPKO et chargé de toutes les questions concernant la police civile dans les opérations de maintien de la paix.

Un Groupe de la formation a été constitué au sein du DPKO en juin 1993 afin d'assurer une plus grande disponibilité de personnel militaire et civil formé qui puisse être déployé au moment opportun[49]. Le DPKO a également établi le Service de la planification des missions (MPS) qui s'occupe de la planification et de la coordination détaillées des opérations complexes[50]. Un petit Groupe de l'analyse des politiques, créé en 1993, agit comme groupe de réflexion et effectue des recherches plus poussées. Au début de 1995, le Groupe des enseignements tirés des missions a été institué afin d'améliorer l'analyse, l'évaluation et la mémoire institutionnelle. L'intégration de l'action du DPKO avec les activités des bureaux politiques, humanitaires et administratifs du Secrétariat s'est accrue. Pour améliorer la logistique, surtout au démarrage d'une opération, la Division de l'administration et de la logistique des missions a été intégrée dans le DPKO. Le feu vert a été donné à l'utilisation de la Base de soutien logistique de Brindisi, en Italie, comme centre pour la gestion des équipements servant au maintien de la paix. En plus de tenir l'inventaire des équipements, la division est chargée de superviser le stockage et d'approvisionner les missions. Des lots d'équipement de départ pour les missions sont assemblés à la Brindisi. En dépit de ressources limitées en matière de fonds et de personnel, le DPKO a atteint un niveau professionnel de planification et de coordination recoupant un éventail de tâches difficiles. En 1997, le brigadier

général Mono Bhagat notait que « le Département a géré une expansion structurée, prudente et graduelle afin de répondre à ces demandes d'une façon concertée et cohérente. Il a commencé par mettre en place une structure de base puis graduellement l'a étoffée » *[Traduction]*[51].

**Limites du DPKO**

Peu de temps après avoir établi une structure organisationnelle relativement solide, le DPKO a subi des coupures, ce qui a réduit les perspectives de déploiement rapide. Parallèlement aux contraintes budgétaires et à l'élimination de tout le personnel fourni à titre gracieux, le DPKO a aussi perdu de nombreux professionnels et de nombreux postes clés[52]. L'absence d'expertise militaire gratuite a mis à l'épreuve la capacité du Département de faire une planification professionnelle et compétente, obligeant le personnel à « nager à contre-courant » pour faire plus avec moins. À titre d'exemple, la réduction de 15 à 2 personnes de l'effectif du Groupe de la formation allait mettre en veilleuse plusieurs des programmes annoncés. Les équipes d'assistance à la formation de l'ONU risquaient fort de ne pas être disponibles pour les nouveaux fournisseurs de troupes et le DPKO était mal positionné pour participer au développement de programmes de formation, de doctrines ou de procédures opérationnelles normalisées pour les nouvelles opérations de soutien de la paix ayant des mandats en vertu du Chapitre VII.

Les fonctionnaires du DPKO ont souvent fait valoir qu'ils conservaient une masse critique mais qu'ils ne pouvaient plus assumer de responsabilités additionnelles. Un des effets directs de cet état de choses : au fur et à mesure que la confiance des fonctionnaires de l'ONU diminuait, les fonctionnaires d'États membres qui appuyaient auparavant l'initiative perdaient confiance dans le Secrétariat et particulièrement dans le DPKO. Par voie de conséquence, le niveau de coopération entre ces parties a commencé à se détériorer puisque ni l'une ni l'autre n'était disposée à faire l'effort voulu pour fournir l'assistance requise. Le Département reste avec un problème de sous-effectif, ne comptant qu'environ 470 personnes (260 professionnels et 210 employés de soutien). Il continue de fonctionner sous une pression extrême, quoique à un niveau réduit de capacité. La situation est préoccupante. Le DPKO essaye actuellement de mener quatre nouvelles opérations sur trois continents -- au Timor oriental, au Kosovo, dans la République démocratique du Congo et en Sierra Leone -- sans le personnel voulu pour planifier, gérer et maintenir efficacement ces missions ou pour soutenir un développement plus ambitieux du déploiement rapide. Comme l'a récemment signalé l'ambassadeur américain Richard Holbrooke, « les risques d'échec pour l'ONU sont très grands si elle ne s'y prend pas bien. Ce n'est un secret pour personne » *[Traduction]*[53]. Ce que certains ne semblent pas avoir compris, c'est le rôle vital du DPKO dans le système des Nations Unies et ses efforts pour prévenir et gérer les conflits violents.

Recommandation 3

***Un effort plus grand doit être fait pour fournir au DPKO l'expertise, le personnel et les ressources professionnels dont il a besoin pour s'acquitter des tâches qui lui sont confiées. Il aura besoin d'aide de l'extérieur pour être renforcé et assis sur des fondations institutionnelles plus solides. Des mesures immédiates s'imposent également pour fournir des ressources supplétives au Département en période d'activité intense. Il faut de nouveaux arrangements pour fournir au DPKO, selon les besoins, de l'expertise militaire et civile dans le cadre de prêts à court terme. De plus, il serait utile d'élargir et de réaffecter le Groupe de l'analyse des politiques***

***du Département pour orienter le développement d'une capacité de déploiement rapide de l'ONU.***

Recommandation 4

***Les États membres devraient être encouragés à affecter du personnel au sein de leurs appareils de défense et de leurs centres de formation au maintien de la paix afin qu'ils aident le DPKO à répondre à des demandes faites avec peu de préavis pour de l'assistance en matière de formation et de planification, ainsi que de l'aide additionnelle en ce qui concerne le déploiement d'opérations multidimensionnelles de soutien de la paix.***

Recommandation 5

***Il est nécessaire que le Secrétariat de l'ONU et les États membres déploient des efforts pour rétablir la coopération collégiale et les partenariats nécessaires pour le déploiement rapide commandé par des urgences politiques complexes partout dans le monde.***

## LE SYSTÈME DES ARRANGEMENTS RELATIFS AUX FORCES EN ATTENTE DES NATIONS UNIES (UNSAS)

En 1993, Boutros-Ghali a identifié la nécessité d'un système d'arrangements relatifs aux forces en attente pour disposer des ressources humaines et matérielles qu'exigent le maintien de la paix[54]. Ce système, expressément destiné à améliorer la capacité de déploiement rapide, repose sur des engagements conditionnels de la part d'États membres qui promettent de fournir des ressources spécifiées dans des délais convenus. L'éventail de ces ressources va d'unités militaires, de civils, de militaires et de policiers affectés à titre individuel à des services spécialisés, du matériel et d'autres moyens[55].

L'UNSAS a divers objectifs. D'abord, l'ONU peut ainsi savoir quelles sont les forces et les autres capacités qu'un État membre mettra à sa disposition dans un état de préparation convenu. Deuxièmement, le système facilite la planification, la formation et la préparation tant pour les États membres participants que pour l'ONU. Troisièmement, l'ONU connaît à l'avance l'éventail des ressources nationales disponibles et dispose aussi d'une liste d'options dans l'éventualité où un ou plusieurs membres ne participeraient pas à une opération. Enfin, bien que les arrangements soient conditionnels, il est espéré que les membres qui ont promis de fournir des ressources en attente se sentiront plus liés par leur engagement. Bref, l'UNSAS prévoit des engagements initiaux et permet de mieux connaître à l'avance les exigences, mais il n'a aucun caractère obligatoire.

En 1994, une équipe de gestion des arrangements relatifs aux forces en attente a été mise sur pied au DPKO pour déterminer les besoins des opérations onusiennes de maintien de la paix, établir des normes de préparation, négocier avec des participants éventuels, établir une base de données des ressources et aider à la planification des missions. En outre, les procédures utilisées pour déterminer le remboursement du matériel des contingents des États membres ont été réformées. Tous les États membres peuvent choisir de participer à l'UNSAS à l'un de quatre niveaux, chaque niveau donnant une indication plus précise de leur engagement. Au niveau initial, l'État exprime tout simplement son intérêt à participer. Au niveau deux, l'État participant fournit à l'ONU une liste des ressources nationales qu'il pourrait mettre à sa disposition, y compris les tâches qu'elles sont en mesure d'accomplir, leurs délais de préparation et les restrictions applicables. Au niveau

trois, il fournit à l'ONU des « paramètres volumétriques » précis, une feuille de données de planification fournissant des détails sur les unités, le personnel et le matériel, y compris leur degré d'autonomie, les données relatives aux moyens de transport et l'état d'organisation. Au niveau quatre, l'État signe avec l'ONU un mémorandum d'accord (MOU) qui formalise la participation et garantit que l'Organisation recevra l'information nécessaire pour planifier en conséquence. En 1997, un fonctionnaire supérieur du DPKO estimait que « c'est maintenant l'option la plus faisable » *[Traduction]*. Les progrès accomplis jusqu'ici en termes de représentation et des ressources affectées semblent relativement encourageants.

En mai 2000, 88 États membres avaient confirmé qu'ils étaient prêts à fournir des ressources en attente totalisant un effectif de 147 900 personnes qui pourraient, en principe, être mobilisées[56]. Soixante-six États membres avaient fourni une liste générale de leurs ressources et 44, des détails additionnels sur leurs contributions spécifiques. Trente-trois membres avaient signé un mémorandum d'accord. Les délais de préparation avaient été inscrits en regard des ressources nationales déclarées[57]. Les ressources ont été réparties dans quatre groupes en fonction de leur potentiel. Les fonctionnaires de l'ONU ont estimé que 40 % de l'ensemble des ressources en attente tombent dans les deux premières catégories : 1) jusqu'à 30 jours et 2) de 30 à 60 jours. En d'autres mots, il a été assumé que l'ONU disposait, à titre conditionnel, d'un effectif de plus de 50 000 personnes en attente qui pourraient être déployées rapidement. Bien que l'UNSAS ne puisse garantir une réaction fiable, les planificateurs de l'ONU ont maintenant l'option d'élaborer des stratégies d'urgence et de rechange quand ils prévoient des retards. Les États membres connaissent également mieux le système et ce qu'on attend d'eux. Comme l'indiquent les chiffres, il y a aussi une plus grande volonté d'au moins participer au système.

**Limites de l'UNSAS**

Les arrangements concernant les unités nationales ne garantissent pas leur disponibilité immédiate. Comme il a été signalé, ce sont des ententes conditionnelles et les États membres participants gardent un veto sur l'utilisation de leur personnel et de leur matériel. Bref, chaque gouvernement est libre de décider si ces ressources peuvent être utilisées dans une opération de l'ONU. Comme l'a reconnu l'ancien Secrétaire général en 1995, « des efforts considérables ont été déployés pour élargir et améliorer les arrangements relatifs aux forces en attente, mais ceux-ci ne garantissent pas que des contingents seront fournis pour une opération donnée »[58]. « L'intérêt de ce dispositif, ajoutait-il, serait bien entendu fonction de la mesure dans laquelle le Conseil de sécurité pourrait effectivement compter sur cette force en cas d'urgence »[59]. En ce qui a trait à l'UNSAS, il n'y a pas ou peu de certitudes. La rapidité avec laquelle les contingents nationaux sont fournis dépend des États membres participants, des risques perçus et du niveau des intérêts en jeu[60].

La fiabilité sera un déterminant clé du déploiement rapide. En ce qui concerne l'UNSAS, rien ne garantit que la volonté politique voulue existe, comme en témoignent les résultats inégaux enregistrés jusqu'ici. Les critiques citent fréquemment le refus d'États membres de fournir des forces adéquates pour éviter la catastrophe de 1994 au Rwanda. Aucun des 19 gouvernements qui s'étaient engagés à mettre des troupes en attente pour des opérations de maintien de la paix de l'ONU n'a accepté de contribuer à la mission de la MINUAR[61]. Depuis 1996, certains succès ont été partiellement attribués à l'UNSAS[62]. À l'inverse, plusieurs conflits violents, comme ceux au

Timor oriental et en Sierra Leone, ont de nouveau démontré la difficulté d'organiser l'assistance nécessaire. Les partisans de l'UNSAS ont des raisons de soutenir que le système a été développé et amélioré, mais l'adhésion au système devra être beaucoup plus globale et obligatoire pour réussir.

Dans l'état actuel des choses, les fonctionnaires de l'ONU font beaucoup moins confiance à l'UNSAS. Le Secrétaire général Kofi Annan a traduit le sentiment de désespoir qu'inspire le système actuel dans une déclaration récente : « Bien que nous ayons conclu avec les États membres des accords relatifs aux forces en attente, la disponibilité de forces désignées à cet effet est imprévisible et très rares sont celles qui sont capables d'une intervention rapide »[63].

Une autre contrainte risque de limiter la viabilité future de l'UNSAS. Des ressources humaines et matérielles pourront être affectées au maintien de la paix seulement en vertu du Chapitre VI de la Charte de l'ONU, excluant tout déploiement pour des missions en vertu du Chapitre VII. Il est à noter qu'au cours de la dernière année, les quatre nouvelles missions de l'ONU ont nécessité un mandat en vertu du Chapitre VII, qui autorise un recours limité à la force. Des arrangements additionnels devront rapidement être négociés. Il se peut aussi que des États membres choisissent de presser l'ONU de créer un cinquième niveau au sein de l'UNSAS où seraient listées les ressources humaines et matérielles déployables dans des opérations qui nécessitent un mandat en vertu du Chapitre VII. Si une telle initiative peut constituer une amélioration par rapport aux arrangements actuels, elle resterait nettement en-deçà des obligations en vertu de la Charte. Aux termes de l'article 43, « [t]ous les membres des Nations Unies, afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités... »[64]. Plusieurs raisons probantes militent maintenant en faveur de faire de l'article 43 le sixième et dernier niveau de l'UNSAS.

Un nombre croissant de pays désignent des éléments spécifiques de leurs forces armées et utilisent des programmes de formation de l'ONU afin de les préparer. Ils restent malheureusement une minorité. De plus, comme a pris soin de le signaler l'ancien Secrétaire général, si l'état de préparation est un préalable, il ne confère pas pour autant à l'ONU une capacité de déploiement rapide[65]. Il reste plusieurs limites. Par exemple, de nombreux participants ne peuvent assurer leurs propres fonctions de soutien. L'Organisation reste aux prises avec des lacunes dans divers secteurs critiques, y compris la logistique, la police civile et les moyens de transport maritime et aérien.

Une fois le déploiement approuvé, les unités en attente devront se déployer indépendamment et s'assembler sur le théâtre. Pour certaines, ce sera la première fois qu'elles travailleront ensemble et cela se fera sans doute dans des conditions très éprouvantes. Certains appareils militaires ne sont pas enclins à reconnaître la nécessité d'une formation préalable de leur personnel au-delà de leur potentiel général de combat. Par conséquent, il sera difficile d'assurer à l'avance des normes élevées de cohésion et d'interopérabilité. De plus, l'ONU restera aux prises avec la tâche complexe de coordonner les capacités d'emport des unités participantes à l'échelle mondiale. Ce facteur ne peut lui aussi que ralentir le déploiement. Les arrangements en matière de logistique et de soutien s'améliorent graduellement mais l'ONU n'a pas encore résolu le problème d'approvisionner différents contingents nationaux avec un large éventail de matériels.

En outre, l'UNSAS fournit le principal bassin de recrutement de policiers civils (CIVPOL). Au 22 février 2000, l'ONU avait dû déployer 8 415 policiers civils dans des opérations de paix, principalement au Kosovo (4 718), en Bosnie (2 057) et au Timor oriental (1 640). Les États

membres avaient, pour leur part, fourni 5 122 policiers -- soit un déficit d'un peu moins de 3 300. Ce problème a d'ailleurs été aggravé par le renvoi des membres du personnel fournis parce qu'ils n'avaient pas les compétences voulues. Ces chiffres illustrent deux tendances bien évidentes. D'abord, la demande augmente de pair avec la multiplication des tâches assumées par la CIVPOL; aux tâches de formation s'ajoutent les enquêtes criminelles (y compris les crimes de guerre), les douanes et les migrations et la surveillance relative au respect des droits humains. Deuxièmement, l'ONU éprouve des problèmes persistants à obtenir assez de policiers bien formés même aux niveaux actuels d'activité. Le déploiement rapide exigera davantage d'éléments de la CIVPOL.

La proposition de l'Argentine d'organiser les unités de la CIVPOL en compagnies pour simplifier la liaison tactique entre la police civile et les forces militaires a beaucoup de mérite[66]. Une compagnie légèrement « surdimensionnée » compterait 110 policiers légèrement armés avec une formation anti-émeute, 15 policiers spécialisés dans les domaines des enquêtes criminelles et de la médecine légale, de la formation, de la surveillance relative au respect des droits humains et du droit humanitaire international et cinq membres d'une cellule de planification et de commandement. Pour satisfaire aux besoins en personnel, il est proposé qu'un quart des participants à l'UNSAS fassent de la CIVPOL une priorité afin de former au moins une compagnie.

L'UNSAS constitue un pas prometteur. Toutefois, comme l'indiquent les chiffres, il ne compte pas encore la majorité des États membres de l'ONU; seulement la moitié des États participants ont fourni des informations détaillées et seulement le tiers ont signé le mémorandum d'accord demandé. Bref, l'UNSAS doit attirer des participants additionnels qui manifestent un engagement plus grand à l'égard du système. Pour que le déploiement rapide soit facilité, il faudra aussi que l'UNSAS devienne un arrangement moins conditionnel et plus contraignant.

Recommandation 6

***Tous les États membres doivent être encouragés à participer à l'UNSAS. Les participants devraient s'efforcer de s'engager à tous les niveaux de l'UNSAS et une reconnaissance spéciale devrait être accordée à ceux qui finalisent l'engagement en signant le mémorandum d'accord approprié.***

Recommandation 7

***Il est impératif que des forces et du personnel bien formés ainsi que des ressources appropriées soient affectés à l'UNSAS par les États participants. Il faut que les éléments militaires et civils ainsi que les matériels désignés soient préparés et mis à disposition avec peu de préavis spécifiquement pour leur déploiement rapide dans le cadre d'opérations de l'ONU.***

Recommandation 8

***L'UNSAS doit être renégocié sans délai afin de faciliter le déploiement rapide dans le cadre d'opérations de l'ONU mandatées en vertu du Chapitre VII. Cela pourrait se faire par l'ajout d'un cinquième niveau où sont identifiés le personnel et les ressources que les gouvernements sont disposés à consacrer à des opérations plus exigeantes en vertu du Chapitre VII.***

Recommandation 9

***L'UNSAS doit être traité à la fois comme un besoin urgent de générer une réaction rapide à des conflits armés contemporains et comme une mesure intérimaire importante facilitant une***

***adhésion renouvelée à l'article 43. Le moment est venu d'explorer les perspectives de faire de l'article 43 le sixième et dernier niveau d'obligation dans l'UNSAS.***

## SHIRBRIG

L'initiative prise par le Danemark de former une brigade multinationale d'intervention rapide des forces en attente des Nations Unies (SHIRBRIG), une unité complète et intégrée avec un délai de préparation de 15 à 30 jours, constitue un complément de l'UNSAS. Une fois déployée, la SHIRBRIG, forte de 4 000 à 5 000 membres, comptera un état-major, des bataillons d'infanterie, des unités de reconnaissance et des éléments de génie et de logistique. La brigade doit pouvoir se déployer en autonomie pour des périodes allant jusqu'à six mois et être en mesure de se défendre[67]. Un comité directeur et un élément permanent de planification sont en place ainsi que de vagues arrangements concernant un état-major opérationnel et des moyens logistiques.

Le 15 décembre 1996, sept pays ont signé une lettre affirmant leur intention de collaborer à l'établissement et au maintien de cette brigade[68]. Ce groupe initial s'est élargi tout comme le groupe de membres qui se sont engagés à contribuer effectivement aux forces de la brigade[69]. Il y a maintenant treize participants à part entière : l'Argentine, l'Autriche, le Canada, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, l'Italie, la Jordanie, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie et la Suède. Chaque État a accepté conditionnellement de fournir l'équivalent d'un bataillon et de plusieurs officiers pour l'état-major et la planification. La Belgique, la Hongrie, l'Irlande, le Portugal, la Slovénie et la République tchèque participent à titre d'observateurs mais n'ont pas encore signé un mémorandum d'accord spécifiant leurs engagements.

L'objectif -- et la base de la coopération -- est de fournir à l'ONU une force multinationale cohésive bien formée qui puisse être déployée dans des opérations en vertu du Chapitre VI sous mandat du Conseil de sécurité et avec le consentement des parties[70]. Les participants connaîtraient donc leurs capacités combinées ainsi que leurs rôles spécifiques et ce qu'on attend de chacun :

> Cela améliorerait l'efficacité d'un éventuel déploiement ainsi que la sécurité des troupes déployées. Des procédures communes et l'interopérabilité seraient mises en place afin de permettre une meilleures planification opérationnelle, d'assurer une évaluation commune des exigences opérationnelles, d'optimiser la planification des mouvements et de réduire les coûts[71].

La SHIRBRIG peut offrir divers avantages. D'abord, il est plus rentable de mettre en commun des ressources de défense dans le cadre d'arrangements coopératifs, surtout lorsque le but est d'assister les Nations Unies. Deuxièmement, des coalitions dans d'autres régions songeraient à adopter un modèle similaire[72]. Dès le départ, la SHIRBRIG devait encourager des partenariats semblables ailleurs[73]. L'idée est attrayante et elle semble gagner du terrain. Troisièmement, la SHIRBRIG a le potentiel d'offrir à l'ONU un accès relativement prompt à une force pré-établie et polyvalente. Comme le suggère le chef d'état-major de la Défense du Danemark, elle devrait donner au Système des forces en attente une « capacité de démarrage » pour faire face aux premières phases d'un conflit qui commence ou qui prend de l'ampleur. Les déploiements ne doivent pas dépasser six mois. On peut espérer qu'il en résultera moins d'excuses et des temps de réaction plus rapides.

Si tout va bien, les délais de préparation (de la notification initiale au déploiement) seraient de 15 à 30 jours plutôt que de trois à six mois comme cela a été le cas en moyenne dans les années 1990. Les États peuvent toujours choisir de participer ou non à une mission, mais il y aura plus de souplesse et un bassin de ressources plus grand où puiser. Graduellement, grâce à un engagement accru à l'égard de procédures standardisées de formation et d'opération, de matériels connus et d'exercices conjoints, il se peut aussi que les processus nationaux de décision s'accélèrent en temps de crise. Enfin, la SHIRBRIG peut à terme faciliter le développement d'un mécanisme plus ambitieux. Comme l'a dit son premier commandant, le brigadier général finlandais Saermark Thomsen, la brigade « est l'étape la plus réaliste sur la voie de l'établissement d'une force permanente des Nations Unies » *[Traduction]*[74].

Le Secrétaire général Kofi Annan a maintes fois fait part de son enthousiasme pour cette initiative. Comme il l'a déclaré,

> Je suis convaincu qu'il s'agit là d'une disposition exemplaire, susceptible de traduire enfin dans la réalité ce dont nous avons tous conscience : une force peu nombreuse, bien entraînée, bien équipée, pouvant intervenir rapidement, ayant reçu un mandat clair et bénéficiant d'un soutien suffisant peut effectivement mettre fin à un conflit avant qu'il n'engloutisse une société entière[75].

En janvier 2000, les États membres participants ont informé l'ONU que la SHIRBRIG était disponible pour des déploiements.

**Limites de la SHIRBRIG**

La SHIRBRIG est une force militaire. Bien que cela ait facilité l'organisation de la brigade, les planificateurs feraient bien d'élargir sa composition en ajoutant des civils dans les éléments de planification ainsi que dans les éléments déployables. Il est largement reconnu qu'il y a des limites à ce que la force militaire seule peut accomplir. Pour assurer le respect, la légitimité et l'acceptation (par ex. l'approbation du pays hôte), il est de plus en plus important, même s'il s'agit d'un déploiement rapide, de prévoir un éventail plus grand d'encouragements et de services dans les stades initiaux d'une opération de l'ONU.

Tant la SHIRBRIG que l'UNSAS dépendent de l'approbation nationale et d'unités nationales adéquatement formées -- des conditions dont l'absence a fréquemment bloqué et ralenti les réactions. Les unités militaires nationales resteront stationnées dans leurs bases. Les fonctionnaires de l'ONU auront toujours la difficile tâche de négocier avec chaque gouvernement national choisi pour une opération. Une fois que le Conseil de sécurité aura autorisé une opération et que les membres participants auront donné leur accord, les unités nationales se rassembleront d'abord chacune de leur côté et feront ensuite jonction près du théâtre du conflit. Le commandement opérationnel de la brigade sera alors confié à un représentant spécial du Secrétaire général. Il va de soi que la planification multinationale des quatre dernières années aidera, mais il peut rester difficile d'assurer une interopérabilité suffisante et une réaction cohésive.

Le déploiement de la SHIRBRIG pourrait aussi être retardé par plusieurs autres facteurs. Certains des pays participants doivent obtenir l'assentiment du Parlement avant d'envoyer du personnel à l'étranger. Quelques-uns des membres de la SHIRBRIG n'ont pas voulu désigner ou

réserver des forces spécifiquement pour ces opérations. Si les ressources sont affectées à d'autres activités de défense prioritaires, il est improbable qu'une contribution puisse être faite à la SHIRBRIG. Il semble aussi que certaines forces armées ne donnent pas à leur personnel une formation préalable adéquate pour les opérations onusiennes, nécessitant une longue période de formation spécifique à la mission et retardant l'autorisation et le déploiement. Il y a déjà des indications que quelques gouvernements se sont prononcés contre l'utilisation de la SHIRBRIG, en partie parce que leurs propres contributions n'étaient pas prêtes et qu'ils voulaient, pour des raisons de politique interne, jouer un rôle important dans le premier déploiement.

De plus, dans leur forme actuelle ces arrangements s'appliquent seulement à des opérations de maintien de la paix en vertu du Chapitre VI, restreignant leur utilisation lors de crises qui éclatent rapidement et qui nécessitent une intervention humanitaire ou un déploiement préventif qui exige un mandat en vertu du Chapitre VII permettant l'usage de la force. Comme il a été noté, au cours de l'année écoulée toutes les résolutions du Conseil de sécurité autorisant de nouvelles missions ont inclus des mandats en vertu du Chapitre VII.

Bien qu'il y ait des exceptions, la majorité des nations participant à la SHIRBRIG sont blanches, riches et du Nord. La composition de la brigade n'est pas suffisamment universelle. En outre, bien qu'on ait déjà déclaré que la SHIRBRIG était disponible, certains fonctionnaires de la Défense s'inquiètent qu'elle ne soit pas prête au plan opérationnel. Il lui faut des moyens additionnels en matière de communications et de logistique, ainsi qu'une capacité d'emport aérienne et maritime stratégique. Un petit nombre de nations qui appuient la brigade pourront devoir prendre l'initiative de former une unité multinationale. Bref, il reste urgent d'ajouter d'autres « éléments constitutifs » afin d'améliorer l'efficacité et la fiabilité de la SHIRBRIG.

Recommandation 10

***Afin d'assurer la légitimité, l'impartialité et le consentement, des efforts politiques devraient être faits pour attirer une large représentation régionale et de nouveaux participants à la SHIRBRIG. Davantage de redondance, sans être un préalable du déploiement, serait utile.***

Recommandation 11

***Il faudrait encourager les partenariats afin de faciliter les appuis politiques et militaires, ainsi que de l'aide à la formation pour des arrangements additionnels de type SHIRBRIG dans d'autres régions.***

Recommandation 12

***Centrée initialement sur le développement d'une force multinationale, la planification devrait maintenant englober des éléments civils de consolidation de la paix qui répondent à des « besoins humains », prodiguant de l'espoir et d'autres encouragements à la coopération.***

Recommandation 13

***Vu la nature des opérations de soutien de la paix de l'ONU, les participants à la SHIRBRIG devront renégocier les conditions auxquelles ils peuvent accepter des opérations plus exigeantes, y compris celles qui comportent des mandats en vertu du Chapitre VII et le recours potentiel à la force.***

Recommandation 14

***Pour contribuer à assurer la disponibilité des contingents nationaux, les gouvernements participant à la SHIRBRIG doivent être encouragés à affecter des unités spécifiquement à leur engagement. À l'état de préparation au combat doit aussi s'ajouter une formation complète aux diverses opérations de soutien de la paix de l'ONU.***

Recommandation 15

***Les membres de la SHIRBRIG devraient être encouragés à se spécialiser dans des rôles fonctionnels dans plusieurs des domaines où des ressources additionnelles sont requises. Par exemple, plutôt que chaque participant doive assurer sa propre logistique, un ou deux participants pourraient assumer cette tâche à titre de leur contribution. Dans le même ordre d'idées, un pays pourrait fournir des moyens de communications modernes alors qu'un autre assurerait le transport aérien ou maritime.***

Recommandation 16

***Les États membres participants doivent tenter de rationaliser le processus de décision national pour éviter que des procédures politiques et législatives indûment lentes ne ralentissent la SHIRBRIG et leur contribution potentielle à la brigade.***

Recommandation 17

***Il serait avantageux, au cours des trois prochaines années, de réunir les éléments militaires et civils de la SHIRBRIG dans une base de l'ONU affectée à la brigade[76].***

Outre que la formation préalable et le rassemblement à partir d'un seul emplacement permettront sans doute de réagir plus rapidement et de façon plus sophistiquée, une base commune pourrait favoriser la confiance politique nécessaire pour accélérer la prise de décisions ainsi que l'examen d'arrangements plus ambitieux. Dans les faits, les éléments nationaux réunis constitueraient une capacité multinationale permanente -- un arrangement semblable à celui des unités affectées à l'ancien front central de l'OTAN, à la différence de l'accent mis sur la prévention des conflits et la protection des civils. Cette option n'entraînerait pas de grandes dépenses pour l'ONU ou pour les États membres participants. Les États qui appuient la brigade relocaliseraient simplement les éléments nationaux visés et les affecteraient à une base de l'ONU pour une période d'un à deux ans. Dans l'éventualité d'une crise nationale, ils pourraient les rappeler. Comme les éléments resteraient affectés à la fois au service national et à l'ONU, les gouvernements conserveraient la responsabilité principale aux plans de l'administration, de la paye et des avantages. L'ONU pourrait peut-être assumer les coûts marginaux, y compris le transport à destination et en provenance du théâtre, le maintien des installations ainsi que l'hébergement. La participation à une telle capacité de l'ONU pourrait fournir une mesure de reconnaissance et de prestige aux États participants et aux divers services en question.

## L'ÉTAT-MAJOR DE MISSION RAPIDEMENT DÉPLOYABLE DE L'ONU

Comme complément du système des arrangements relatifs aux forces en attente de l'ONU, le Secrétaire général a décidé d'étudier plus en détail une proposition du Canada de créer un

état-major de mission rapidement déployable (RDMHQ)[77]. Cette unité centrale composée de militaires et de civils a pour mandat d'aider au déploiement rapide et de gérer les phases initiales d'une opération de maintien de la paix[78]. Le RDMHQ est conçu comme une unité opérationnelle ayant une fonction de planification tactique[79]. Les plans actuels prévoient un RDMHQ multidimensionnel constitué de civils et de militaires. Cette formule doit être encouragée, puisqu'elle vient de la nécessité de répondre aux besoins divers de personnes dans des situations désespérées.

Vu les contraintes budgétaires, le RDMHQ est officiellement décrit comme l'« embryon » d'un état-major de mission. Une fois le financement et la dotation approuvés, huit personnes doivent être assignées au RDMHQ à temps plein, dont un chef d'état-major et des spécialistes dans des domaines comme les opérations, la logistique, le génie et la police civile. Elles seront basées à New York. L'ONU a reçu l'approbation en vue de leur déploiement dans une zone de mission sans autre autorisation au niveau national.

À ces derniers s'ajoutent 24 personnes gardées gardés en réserve dans leurs pays respectifs jusqu'à leur mobilisation pour formation ou déploiement. Vingt-neuf membres du personnel du Secrétariat seront eux aussi assignés au RDMHQ, mais continueront de s'acquitter de leurs fonctions régulières jusqu'à ce que leurs services soient requis[80]. Cette équipe initiale de 61 personnes sera chargée de coordonner le déploiement rapide et de gérer un état-major de niveau opérationnel, même dans les missions aux mandats multidisciplinaires les plus vastes. Une fois déployé, elle évoluera de trois à six mois dans une zone de mission, jusqu'à son intégration dans l'état-major normal une fois ce dernier arrivé sur place. Le major-général Frank Van Kappen a détaillé les cinq fonctions principales du RDMHQ :

- traduire en sous-plans tactiques le concept d'opérations préparé par le service de planification des missions;
- développer et exécuter les activités du RDMHQ relatives à la préparation et à la formation, prodiguant des conseils au chef de la mission à des fins de décision et de coordination;
- établir une infrastructure administrative pour la mission;
- fournir, durant les premiers stades de l'opération, la liaison essentielle avec les parties;
- collaborer avec le personnel de l'état-major de mission pour maintenir l'unité d'effort en vue d'exécuter le mandat du Conseil de sécurité à mesure que l'opération prend de l'ampleur et devient de plus en plus complexe[81].

Le Groupe des amis a indiqué que le RDMHQ requerra les capacités suivantes :

a. Il doit être déployable à très court préavis.

b. Il devrait pouvoir être déployé jusqu'à six mois.

c. Il devrait fournir le noyau d'un état-major pour une nouvelle opération de maintien de la paix.

d. Il doit être intégré au DPKO en tant que fonction de base de manière à maintenir son interopérabilité avec le siège de l'ONU à New York.

e. Il doit être capable de mener des missions de reconnaissance technique avant son déploiement.

f. Il doit avoir entrepris des préparatifs de déploiement opérationnel avant son engagement, entre autres la production d'instructions permanentes et la formation pré-déploiement[82].

Au moment où elle a été présentée, la proposition a rallié un vaste appui au sein du Secrétariat de l'ONU. Boutros-Ghali a noté que l'idée encourageait une « culture de la prévention » et que « même si elle n'est pas utilisée, elle agit en quelque sorte comme un instrument de dissuasion » *[Traduction]*[83].

**Limites du RDMHQ**

Un RDMHQ de l'ONU avec un effectif d'environ 61 personnes pourrait fournir l'impulsion nécessaire pour développer et coordonner les arrangements au Siège, mais il subsiste des doutes légitimes quant à sa capacité de s'acquitter de ses cinq tâches principales durant toute période d'activité intense où il peut devoir mener de front plusieurs opérations. Même avec un effectif complet, il demeure la simple permanence d'un état-major de mission opérationnelle. En particulier, des préoccupations ont été soulevées au sujet des plans initiaux concernant le RDMHQ -- quant à la possibilité qu'il s'agisse d'une panacée -- un mécanisme pour mission unique qui, une fois déployé, pourrait laisser le DPKO sans personnel suffisant pour gérer les besoins permanents du département et des missions. Bon nombre ont reconnu que, pour arriver à répondre à des attentes plus grandes, le nouvel état-major de mission devait disposer à la fois d'une capacité de pointe et d'une capacité de fonctionnement normal. Dans sa forme actuelle, il peut être considéré au mieux comme une improvisation nécessaire, un dispositif qu'il faudra peut-être rapidement augmenter. Certains des plans initiaux devront être adaptés.

De plus, le recrutement et la dotation ont été beaucoup plus controversés qu'on ne s'y attendait à l'origine. Seuls deux postes ont été établis jusqu'à maintenant[84]. Les six autres ont été approuvés à l'automne de 1999, mais sans les fonds additionnels requis pour les doter, plusieurs des États membres supposant que ces six postes pourraient être dotés grâce à un redéploiement au sein du Secrétariat de l'ONU. Toutefois, cela imposait un fardeau ingérable pour le personnel au Siège, surtout lorsqu'il fallait explorer simultanément la constitution de plus d'une mission.

En mars 2000, pour accélérer le processus, le Comité spécial du maintien de la paix a réitéré la demande d'un RDMHQ qu'il avait faite en 1995 et exigé que les six postes soient créés et dotés dans les meilleurs délais[85]. Pourtant, en réaction aux craintes persistantes que soit surtaxé un personnel déjà surchargé, des fonctionnaires du DPKO ont, ce mois-là, produit un plan de compromis prévoyant la mise en place d'un groupe plus petit de gestion du déploiement rapide (RDMU). Un élément de planification classique composé de quatre civils devait identifier les compétences requises et dresser une liste d'experts auxquels on pourrait faire appel à bref préavis pour occuper différentes fonctions d'état-major[86].

Le meilleur compromis à court terme serait d'aller de l'avant avec les concepts du RDMHQ et du RDMU à titre de mécanismes complémentaires assurant la capacité opérationnelle et de planification tout en fournissant une capacité de pointe et une capacité de fonctionnement normal en n'ajoutant que dix membres du personnel à l'effectif. Cela pourrait représenter une solution où tous y trouvent leur compte, puisqu'elle répondrait à la fois à l'insistance du Mouvement des pays non alignés quant à une représentation plus large et au désir d'un état-major opérationnel efficace

exprimé par le Groupe des amis. L'importance qu'il y a de satisfaire ces exigences et d'atteindre ces objectifs va de soi. Pourtant, le problème reste sans solution et ce, depuis beaucoup trop longtemps, et il menace de saper la confiance à l'égard de l'initiative de déploiement rapide, sans compter qu'il empêche d'en élargir le soutien. Le RDMHQ n'est toujours pas opérationnel, mais il est également clair qu'un grand nombre d'États membres s'attendent à ce qu'il le soit dans l'année.

Recommandation 18

***Comme la dotation combinée du RDMHQ et du RDMU ne supposerait qu'un supplément de dix membres du personnel, et que ces arrangements sont relativement rentables et complémentaires, ceux-ci méritent le plein appui de toutes les parties. Les États membres devraient demander au Secrétariat de faire le nécessaire pour doter immédiatement le RDMHQ et le RDMU.***

## MODESTE SUCCÈS DANS LE COURT TERME : LE TEMPS EST VENU DE REVOIR L'APPROCHE PRAGMATIQUE ET PROGRESSIVE

L'initiative du déploiement rapide supposait au départ une approche qui privilégiait la réforme et l'adaptation grâce à des mesures pragmatiques et progressives. En l'espace de cinq ans, cela a aidé à susciter des changements aux niveaux politique, stratégique, opérationnel et tactique. Comme on l'a noté, davantage de pays participent à l'UNSAS, pour une bonne part à un niveau de préparation élevé. La SHIRBRIG est maintenant déclarée prête à être déployée, ayant attiré d'autres participants et un réservoir suffisant pour la brigade. Des États membres dans plusieurs autres régions semblent intéressés à imiter ce modèle[87]. La planification du RDMHQ est en cours depuis cinq ans, et plusieurs des postes clés ont été dotés. Sa conception reflétait le besoin d'une participation multidimensionnelle variée tant au Siège que parmi les éléments déployables sur le terrain. L'importance de combiner des incitatifs et des désincitatifs crédibles étant admise, cette considération est maintenant intégrée aux mandats des missions. Avant que le personnel fourni à titre gracieux ne soit réduit, plusieurs organisations de défense réputées avaient commencé à reconnaître les progrès notables réalisés par le DPKO au niveau de la planification et de la gestion des opérations. La formation s'est aussi améliorée progressivement avec l'appui du DPKO et des centres nationaux de formation au maintien de la paix. Les États fournisseurs en sont venus à mieux comprendre les exigences diverses, et bon nombre restent confiants de pouvoir participer à des opérations exigeantes. Tant les participants civils et militaires que les États membres, les ONG et l'ONU s'entendent pour mieux concerter les efforts et les mesures prises pour atteindre les objectifs. Bref, on espérait que ces arrangements, combinés, formeraient les assises de la prévention et de la gestion des conflits armés. Étayées par de nouvelles réformes et plusieurs essais réussis, ces assises restent susceptibles de rallier de nouveaux appuis et de renforcer la confiance.

Initialement, il semblait y avoir de bonnes raisons de développer cette capacité de l'ONU, compte tenu des pratiques, ressources et structures existantes. Les progrès enregistrés entre 1995 et 1997 ne peuvent être sous-estimés, quand on considère les obstacles posés par une volonté politique limitée, un financement insuffisant et le fait que le personnel relevait de 188 patrons aux intérêts divergents. Ils ont été réalisés malgré l'absence de champions politiques influents. Et la plupart des observateurs s'accordent pour dire que le système global de l'ONU ne se prête pas à une modernisation rapide. En fait, les divers efforts déployés équivalaient en quelque sorte à faire bâtir

une capacité polyvalente et évolutive par un comité indiscipliné fonctionnant par consensus.

Peu après le lancement de l'initiative, les fonctionnaires canadiens ont tenu pour acquis que la tâche allait bon train, quelque 73 % de leurs recommandations ayant été menées à terme ou étant sur le point d'être appliquées. Dès 1996, ils notaient : « le Groupe des amis et l'initiative du Secrétariat ont permis de donner suite à 19 des 26 recommandations au cours des neuf derniers mois » *[Traduction]*[88]. Cette année-là, Kofi Annan a affirmé que le délai de déploiement rapide de l'ONU serait réduit de moitié au cours des deux années suivantes[89]. Les attentes étaient grandes, et il a été difficile d'y répondre une fois le processus engagé au delà du court terme.

Un an plus tard, Hans van Mierlo, coprésident du Groupe des amis du déploiement rapide, concédait que les progrès avaient été modestes : « ... vu les complexités en jeu, le processus sera graduel, mais nous ne pouvons nous permettre de relâcher nos efforts » *[Traduction]*[90].

**Limites de l'approche**

Malheureusement, plusieurs des États membres clés ont effectivement relâché leurs efforts, et le processus a pour l'essentiel marqué le pas. Rien, ou presque, n'indique que de nouvelles mesures sont activement prônées au niveau politique. Et, en rétrospective, il semble que les évaluations antérieures aient été indûment optimistes. Au printemps de 2000, les fonctionnaires de l'ONU en venaient à suggérer que le déploiement rapide devrait être considéré comme une réaction dans un délai de quatre à six mois. En juin, le Secrétaire général a reconnu le problème :

> Quand la volonté fait défaut et que les ressources ne sont pas disponibles, le personnel chargé du maintien de la paix tardera à arriver. Faute d'effectifs, il nous faut en moyenne entre quatre et cinq mois pour dépêcher des troupes sur le terrain. L'ONU n'a pas d'armée. Nous empruntons de nos gouvernements. Donc, nous pouvons envoyer sur le terrain les effectifs que nous offrent les gouvernements. Et aussi rapidement qu'ils arrivent, et pas toujours avec le matériel qu'ils promettent. Si ceux qui ont la capacité voulue coopéraient, l'ONU pourrait s'acquitter de la tâche; nous arriverions à temps, et non sur le tard. *[Traduction]*[91]

Pourtant, rarement ceux qui ont cette capacité coopèrent-ils pleinement. Évalués sur la base des critères susmentionnés, les résultats de l'initiative sont franchement inégaux. Par exemple, il est apparent que l'ONU se voit encore privée des ressources suffisantes, du personnel bien formé et des mécanismes adéquats. Elle reste confrontée à des questions de fiabilité et d'efficacité. À cela s'ajoutent des préoccupations légitimes au sujet d'un système de moins en moins représentatif, à deux paliers, qui est beaucoup trop sélectif et lent. Qui plus est, on note une tendance alarmante à chercher des solutions de rechange qui vont des alliances militaires régionales aux forces privées de mercenaires plutôt que de s'attaquer à ces problèmes au sein du système de l'ONU.

À l'évidence, l'initiative de déploiement rapide et les arrangements plus récents reflètent la recherche d'un accord qui dépasse à peine le plus bas commun dénominateur. Le contexte a privilégié des changements modestes à court et à moyen termes dont la promotion parmi des États divers pourrait être faite sans grande controverse, sans financement majeur ou sans contributions nationales d'importance. Peu de ces changements pourraient être qualifiés de gestes visionnaires et courageux à la mesure des défis plus globaux du nouveau millénaire au chapitre de la sécurité

humaine. Si elle a donné d'assez bons résultats dans le court terme, l'approche pragmatique et progressive a eu plus de mal à maintenir la coopération entre le Groupe des amis, le Secrétariat et d'autres États membres. Les partenariats élargis jugés nécessaires ont été de plus en plus difficile à encourager, à mesure que déclinait l'engagement politique et diplomatique à l'égard du processus. Puis, le sentiment de finalité, de potentiel et d'urgence a diminué. En outre, à une époque marquée par des changements sans précédent et de plus en plus complexes, une approche pragmatique et progressive risque d'échouer parce que trop lente. Dans un tel processus, la réforme peut être entravée par un manque de constance dans l'effort, un manque d'attention de la part des fonctionnaires, ou encore des obstacles relativement mineurs. Le Secrétaire général Annan a reconnu que les adaptations progressives auxquelles l'ONU a procédé par le passé ne suffiront pas dans un contexte en rapide évolution et que, pour réussir, il faudra une réforme globale et non des changements à la pièce[92].

En outre, lorsqu'elle est confinée dans les enceintes officielles et feutrées de la politique internationale, une approche progressive et ponctuelle a souvent du mal à rallier de vastes appuis ou à inspirer des mesures plus ambitieuses. Notamment, très peu d'efforts ont été faits pour bâtir une coalition réunissant des ONG, des organismes connexes et des membres intéressés du public, ce qui a eu pour conséquence de limiter l'effet de levier et les pressions politiques nécessaires à l'amorce de nouvelles réformes.

Indépendamment des succès modestes et à court terme, il demeure que les attentes publiques et politiques restent à combler. À cet égard, deux objectifs distincts mais complémentaires semblent avoir ajouté à la confusion et à la frustration[93]. L'intérêt initial pour la mise sur pied d'une capacité de déploiement rapide procédait de la nécessité d'améliorer le processus du maintien de la paix. Mais les attentes ont aussi été avivées par la perspective d'un mécanisme capable de réactions promptes et décisives dans les situations désespérées, même celles qui commandaient une intervention humanitaire et des mesures coercitives limitées. À court terme, ces attentes ne risquent pas d'être comblées. De plus, en l'absence d'une vision mobilisatrice, il y a peu de chances de satisfaire l'un ou l'autre espoir.

Il faut reconnaître qu'il y a aussi des aspirations beaucoup plus ambitieuses, semblables à celles enchâssées dans la Charte de l'ONU, y compris le développement d'une force permanente, d'une légion spécialisée composée de volontaires professionnels ou d'une capacité permanente composite d'intervention d'urgence. Notamment, le Canada et les Pays-Bas ont l'un et l'autre annoncé des études détaillées des exigences relatives à une force permanente de l'ONU, ainsi que leur engagement à maintenir les efforts sur le long terme. L'idée n'était pas vraiment nouvelle. Vers la fin de la Seconde Guerre mondiale, les hommes d'État qui ont fondé l'ONU se sont appliqués à créer une organisation qui nous donnerait une seconde, et peut-être ultime, chance -- pour préserver les générations futures du fléau de la guerre. Ils envisageaient collectivement une Organisation dotée des pouvoirs nécessaires, qui puisse aider à transformer par le moyen de la sécurité collective un système international exposé à la guerre, engageant tous les États membres à aider à prévenir la guerre, si nécessaire par la contribution de forces adéquates. Cette vision reposait sur la prémisse selon laquelle la « communauté internationale » avait appris la leçon critique suivante : la sécurité, sinon la survie, requerrait à l'avenir un système beaucoup plus coopératif appuyé par une institution légitime et universelle. L'un et l'autre éléments étaient considérés comme des conditions préalables à un processus de désarmement plus global qui libérerait graduellement des ressources qui

pourraient alors être affectées à d'autres problèmes pressants. Manifestement, ces espoirs ont été déçus.

Cinquante ans plus tard, des objectifs similaires continuent de motiver à la fois le programme de la sécurité humaine et les propositions plus ambitieuses relatives à une capacité de déploiement rapide qui pourrait donner graduellement à l'ONU les pouvoirs voulus. Ces idéaux restent malheureusement ignorés en grande partie au niveau officiel; on minimise souvent l'importance des propositions audacieuses en les qualifiant de non viables, prématurées et ne justifiant pas un effort concerté. D'autre part, les représentants d'États membres favorables à de telles propositions n'ont pas assez bien articulé ou appuyé une vision commune axée sur des initiatives complémentaires qui se renforcent mutuellement. En conséquence, le sentiment initial d'expectative a cédé le pas à un cynisme accru et à l'impression qu'il n'y a pas d'options. Peu croient qu'il est possible de transformer le paysage de la sécurité grâce à une expansion de ces capacités. Si nous espérons élargir la base des appuis, il faut faire la démonstration des avantages d'une telle capacité[94]. À court terme, cette capacité devrait aider à prévenir et à limiter certains des conflits violents, mais non tous. Voilà une marque de progrès, et une indication de son potentiel.

Pourtant, la tâche plus globale est loin d'être terminée. Exigeant au niveau conceptuel, le déploiement rapide est encore plus difficile à réaliser. L'Organisation doit être sûre de chacun des éléments critiques dans le processus. Comme le Secrétaire général l'a confirmé, des composantes manquantes et des ententes conditionnelles conduisent à des retards. Il est de plus en plus admis que les retards non seulement mettent des vies en péril mais occasionnent aussi des dépenses additionnelles, sous la forme d'efforts plus considérables déployés par la suite.

Le constitution d'une capacité de déploiement fiable et efficace reste un défi que doivent relever l'Organisation et ses États membres. Ni l'un ni l'autre ne pourront se soustraire à la nécessité d'une vision commune, de pratiques innovatrices et de nouveaux mécanismes[95]. Il y a des options.

Recommandation 19

***Les parties favorables à de telles initiatives doivent travailler à restaurer une vision à long terme d'une ONU dotée des pouvoirs voulus – une vision qui rallie les adhésions, et guide et inspire le développement des capacités de déploiement rapide de l'ONU en tant que composante intégrale du programme de la sécurité humaine.***

## SECTION IV

### La puissance douce comme catalyseur

L'expérience des dernières années a montré que l'ONU a besoin qu'on l'aide à développer une capacité de déploiement rapide. Similairement, même les États membres favorables à un tel développement ont besoin qu'on les aide à revitaliser des initiatives connexes. La tâche est tout simplement trop exigeante et trop urgente pour être laissée exclusivement à l'Organisation et aux gouvernements intéressés. Le moment est venu d'adopter une approche beaucoup plus inclusive et coopérative qui mette à contribution les forces respectives de toutes les parties favorables.

Une nouvelle approche misant sur la puissance douce pourrait attirer plus d'assistance,

mobiliser une large coalition et la participation de nombreux groupes d'appui, stimuler de nouveaux partenariats et restaurer la volonté politique[96]. Le Conseil de sécurité ainsi que d'autres États membres auront sans doute besoin de beaucoup d'encouragement pour reprendre et étendre ce processus. À cet égard, il y a plusieurs exigences préliminaires mais non moins critiques.

Premièrement, le besoin d'un processus éducatif élargi ne fait plus de doute. Un petit nombre de parties ont réussi à susciter la méfiance et une paranoïa sans précédent à l'endroit de l'initiative de déploiement rapide de l'ONU. Il faut en expliquer les coûts et les avantages au niveau régional, comme au niveau international, si l'on veut calmer les appréhensions et rétablir un soutien plus général. Les progrès dépendront de la mesure dans laquelle les nouveaux efforts seront organisés, déployés en connaissance de cause et démocratisés. La technologie de l'information, le réseau transnational d'ONG et les médias du monde offrent de nouveaux moyens de diriger les efforts connexes d'éducation vers les gouvernements des États membres de l'ONU et la société civile. Il faudra conclure de nouveaux partenariats à chaque niveau et entre les niveaux pour entretenir l'impulsion, et stimuler de nouvelles idées et approches. Même si elle est un phénomène relativement nouveau, la diplomatie publique a déjà démontré à quel point elle pouvait être influente, particulièrement au regard d'initiatives comme la Campagne internationale pour interdire les mines terrestres et la Cour criminelle internationale.

L'information fiable sera une composante clé dans toute campagne du genre. À cet égard, la communauté universitaire doit elle aussi s'impliquer davantage, puisqu'il faut pouvoir compter sur une analyse indépendante pour générer les idées susceptibles de faire avancer les choses[97]. En favorisant une meilleure appréciation des enjeux et des arrangements actuels, on peut aussi espérer augmenter la confiance et obtenir un engagement à continuer de bâtir sur les assises actuelles au moyen de mesures de plus grande portée. Ce sont là des étapes nécessaires pour étendre l'influence politique, renforcer les leviers à ce niveau, et attirer de puissants champions politiques. L'action de ces derniers est conditionnée par ce que leurs mandataires sont prêts à appuyer. Comme l'a noté la Commission Carnegie, « bien que la prévention des conflits meurtriers requière un grand nombre d'outils et de stratégies, un leadership courageux et un électorat actif sont des conditions essentielles, fondamentales au fonctionnement efficace de ces outils » *[Traduction]*[98].

De plus, pour que le déploiement rapide soit un mécanisme légitime et largement apprécié de prévention des conflits, il faudra opter pour une approche beaucoup plus intégrée et sophistiquée. Beaucoup d'efforts ont été consacrés au développement d'une « puissance brute » (forces militaires) suffisante pour restaurer la sécurité. Il faudra consentir des efforts encore plus grands pour s'assurer d'y adjoindre des éléments civils qui peuvent ramener l'espoir et satisfaire les besoins humains. Les urgences politiques complexes exigeront une prompte attention de ces deux composantes. Les travaux prometteurs en vue de mieux concerter les efforts dans le cadre des opérations sur le terrain doivent maintenant s'accompagner d'une concertation similaire des efforts pour influencer le niveau politique.

À cet égard, il appert qu'un plus grand nombre sont sensibilisés à l'importance de revitaliser les capacités de déploiement rapide de l'ONU et d'y ajouter, et qu'il se crée un pont entre la communauté de la paix et de la sécurité, le nouveau partenariat de maintien de la paix, le réseau de consolidation de la paix et ceux qui se préoccupent de la justice sociale. De nombreux organismes en vue comme la Commission on Global Governance, la World Federalists' Association, la Campaign For United Nations' Reform, Refugees International, le Center for Defense Information,

la Carnegie Commission et le récent Forum du Millénaire ont milité en faveur d'une capacité de déploiement rapide pour l'ONU, y compris une forme quelconque de force onusienne permanente. Cora Weiss, présidente de la Hague Appeal for Peace, a récemment identifié plusieurs des problèmes clés à cet égard, et suggéré que la société civile se devait de mieux concerter ses efforts :

> L'ONU a besoin d'une force militaire internationale composée de volontaires sous commandement et contrôle uniques. Ce qui fait défaut, ce sont la volonté politique et le financement. La société civile doit s'organiser pour aller chercher cette volonté et ces fonds (...) La proposition du Secrétaire général concernant l'établissement d'une force d'intervention rapide mérite qu'on l'appuie. *[Traduction]*[99]

Manifestement, la société civile pourrait accélérer ce processus si elle menait des actions mieux informées et coordonnées. Parmi les défis à prendre en compte :

- identifier les parties intéressées sur une base transnationale;
- préparer et diffuser un document d'information pour obtenir des appuis et un accord général en faveur d'un renforcement des capacités de déploiement rapide de l'ONU en tant que base du développement d'une capacité permanente d'intervention d'urgence de l'ONU;
- développer, avec des groupes de travail, une base institutionnelle d'expertise axée sur des exigences spécifiques;
- encourager la coopération et l'établissement de partenariats à tous les niveaux de la société civile;
- préparer le terrain pour les initiatives nationales, internationales et transnationales.

Recommandation 20

***Il faut du soutien officiel pour amener le public et les professionnels à mieux comprendre les initiatives en cours au chapitre du déploiement rapide de l'ONU et les diverses options disponibles pour étayer ces efforts. Un engagement tangible envers le processus pourrait consister à fournir de l'aide en vue d'élaborer un programme de recherche focalisé et une série de conférences examinant les enjeux du déploiement rapide.***

Recommandation 21

***Coordonner une approche axée sur la « puissance douce » non seulement pour focaliser l'action du Conseil de sécurité et revitaliser « le Groupe des amis », mais aussi pour donner les pouvoirs voulus à une coalition et à un groupe d'appui au niveau transnational parmi les citoyens, les organisations non gouvernementales, les organismes associés et les communautés universitaires.***

## SECTION V

### Bâtir sur les assises et aller au delà[100]

Pour développer une capacité de déploiement rapide de l'ONU à la fois fiable et efficace, il faudra du temps, de la clairvoyance ainsi qu'un plan cohérent et ciblé. S'il est guidé par une finalité à long

terme, le processus pourra peut-être alors contribuer à mettre en place un mécanisme critique de prévention des conflits et d'assistance humanitaire et à doter l'ONU des pouvoirs voulus.

Le déploiement rapide comporte une gamme d'exigences contraignantes. L'absence de composantes -- que ce soit au niveau du personnel, de l'infrastructure d'appui ou du matériel -- entraîne des retards et conduit à des échecs. Quatre composantes génériques requerront des efforts soutenus. D'abord, tous les effectifs, tout le matériel et tous les approvisionnements déployables doivent être préparés adéquatement en vue d'un rassemblement rapide. Deuxièmement, le degré d'autosuffisance doit être très grand dans tous les cas -- jusqu'à 90 jours d'autonomie. Troisièmement, il est essentiel que le transport puisse se faire promptement vers la zone de la mission, de même qu'à l'intérieur du théâtre des opérations. Enfin, il faut assurer des remplacements ou des relais appropriés pour les opérations classiques, et augmenter ou renforcer les effectifs en cas d'escalade sérieuse.

Pour l'avenir, il faudra de toute évidence de nouvelles mesures qui complètent les assises existantes tout en faisant fond sur elles. Si la mise en place immédiate d'une forme quelconque de capacité permanente paraît peu probable, un processus de développement cumulatif et continu en quatre étapes semble toutefois faisable. Les capacités étant consolidées à chacune des étapes, on peut prévoir une expansion parallèle de la portée et de l'envergure des activités possibles. L'ONU requerra une capacité à la mesure des tâches qui lui seront vraisemblablement confiées.

Plusieurs options rentables méritent d'être examinées par l'ONU, ses États membres et les parties intéressées. Les propositions qui suivent visent à stimuler la discussion et l'analyse.

***Première étape : Renforcer les arrangements existants***

- Revitaliser et étendre le processus de consultation de toutes les parties favorables au processus au moyen des objectifs suivants :

**SHIRBRIG**

- enclencher un effort concerté pour promouvoir l'établissement d'arrangements semblables dans d'autres régions;
- négocier de nouveaux mémorandums d'accord facilitant le déploiement à des opérations menées en application du Chapitre VII;
- intégrer des éléments civils pour assurer la prestation des services nécessaires;
- faire des recherches en ce qui a trait aux arrangements nécessaires au titre du financement, de l'administration, du stationnement, de l'équipement et du transport pour garantir une réaction immédiate des unités nationales permanentes de la SHIRBRIG partageant les mêmes locaux.

**UNSAS**

- Compte tenu des fondements quantitatifs prometteurs établis, encourager les engagements politiques relativement aux forces en attente, que ce soit au moyen de mémorandums d'accord élargis ou de l'ajout de niveaux additionnels à l'accord facilitant le déploiement en réponse aux mandats établis en vertu du Chapitre VII ou de l'article 43[101].

**Capacité permanente d'intervention d'urgence de l'ONU**

- Amorcer un examen parallèle de l'option concernant le recours à des volontaires spécialisés de l'ONU, en mettant particulièrement l'accent sur l'administration, le financement, le recrutement, les conditions de service, la rémunération, la formation, le stationnement et le commandement.

***Deuxième étape : Consolider la capacité dans un environnement opérationnel sûr***

- **Établir une base de déploiement rapide de l'ONU.**

Une base spécialisée de l'ONU faciliterait la préparation, la formation, le déploiement rapide et la gestion des futures opérations. Une revue des bases redondantes pourrait aider à déterminer un emplacement économique dotée de l'infrastructure voulue pour la formation et le stockage du matériel, et proche de facilités de transport par air et par mer en vue d'un rassemblement rapide.

- **Développer un état-major permanent, de niveau opérationnel, à la base de l'ONU.**

Des officiers d'expérience, des experts civils et des planificateurs qualifiés peuvent être détachés à la base et se voir assigner la responsabilité partagée d'élargir les assises opérationnelles et tactiques pour les besoins des opérations futures. Pour gérer une variété de tâches complexes efficacement, il est dans l'intérêt de toutes les parties de passer d'un RDMHQ à personnel très réduit au siège de l'ONU à un état-major classique permanent et élargi de niveau opérationnel dans une base de l'ONU. Il serait aussi prudent, à des fins d'économie -- sans parler des avantages manifestes d'un point de vue militaire, doctrinal et administratif -- d'installer dans cette base deux états-majors (de mission) tactiques déployables sur le terrain. Chacun des états-majors compterait des éléments militaires et civils, des conseillers politiques et juridiques, une cellule de traduction, une équipe de liaison avec les ONG, une unité chargée des communications et des transmissions et un peloton de défense et de sécurité. Un état-major multinational et multidimensionnel de cette nature serait imposant, environ 275 membres étant affectés pour des durées limitées comme état-major d'avant-garde, de secteur ou de mission.

- **Lancer un processus permanent de développement doctrinal pour la gamme des éléments divers.**

Dans l'avenir, les opérations multidimensionnelles de soutien de la paix requerront de nouvelles pratiques organisationnelles, de nouvelles méthodes et de nouvelles aptitudes. La doctrine fournit l'orientation et les principes fondamentaux sous-jacents à l'organisation, à la planification et à la formation des unités, ainsi qu'à la conduite des opérations. Il sera essentiel de synchroniser les divers éléments de manière à en faire une capacité cohésive. En conséquence, il faut mettre l'accent sur l'intégration et la coordination du personnel assigné pour faire converger les efforts vers la réalisation des objectifs de l'ONU.

***Troisième étape : Installer les contingents nationaux dans les mêmes locaux***

- **Affecter durant un à deux ans les éléments nationaux d'un groupe de la SHIRBRIG à une base de l'ONU.**

L'hésitation habituelle à bouger rapidement peut être compensée en partie en stationnant les éléments multinationaux dans une structure opérationnelle et tactique sûre. Les délais de réaction

des éléments multinationaux permanents devraient être considérablement plus rapides que la réaction prévue de 30 jours pour les éléments nationaux de la SHIRBRIG basés dans leurs pays respectifs. À cette étape, les unités tactiques et les civils relèveraient encore du contrôle politique et du commandement opérationnel dans leur pays. Le fait de placer ces éléments sous le contrôle opérationnel de l'état-major permanent améliorerait la coordination logistique, le transport, les exercices et la formation des éléments multinationaux. Le fait de disposer d'unités nationales permanentes partageant les mêmes locaux accroîtrait l'efficacité globale et les chances d'une approbation opportune au niveau national et permettrait des réactions plus rapides. Plusieurs SHIRBRIG multinationales pourraient en outre combler une importante carence dans le système actuel de prévention et de gestion des conflits.

Comme on peut le voir à la **Figure 1**, les éléments militaires déployables affectés à chaque état-major de mission comprendraient des unités de reconnaissance technique, un escadron de reconnaissance blindé léger, des bataillons d'infanterie motorisés, des bataillons d'infanterie blindés légers (à roues), un escadron d'hélicoptères, une unité de génie, un bataillon logistique et une unité médicale.

Les éléments d'appui déployables de la police civile recommandés comprennent : des policiers civils, une équipe de conseillers en consolidation de la paix, une équipe de règlement des conflits, des équipes médicales, une équipe chargée de prodiguer une aide humanitaire et des secours en cas de catastrophe, une équipe responsable des affaires publiques, une équipe de réaction aux crises environnementales, et une équipe de transport.

- **Fournir deux compagnies de police civile (2X 125), avec représentation au sein de l'état-major, en tant que complément à la structure de brigade.**

On s'attendrait à ce que cette option ait des avantages similaires en termes d'efficience et de cohésion. De plus, elle apporte une composante organique au chapitre de la consolidation de la paix, en améliorant les relations communautaires à un niveau tactique durant les déploiements. Comme les tâches initiales consisteraient principalement à rétablir la loi et l'ordre et à faire enquête sur les crimes de guerre, la présence de personnel de la CIVPOL pourrait aider à maintenir la confiance du public, ce qui réduirait le fardeau pour les unités militaires.

- **Identifier cinq installations régionales dispersées de façon appropriée pour servir comme bases de l'ONU aux fins de la préparation et du déploiement d'autres groupes de la SHIRBRIG.**

Outre qu'elle réduirait les délais de réaction, la consolidation graduelle des bases de l'ONU en Afrique, en Asie méridionale, en Asie de l'Est, au Moyen-Orient et en Amérique latine pourrait encourager une participation plus large et favoriser de nouveaux partenariats. Parmi les avantages figureraient un meilleur accès et une familiarité plus grande, ainsi qu'un centre de l'ONU pour le stockage de matériel, le rassemblement et la formation au niveau régional. Cela représenterait un engagement universel et aiderait à élargir le bassin de personnel qualifié.

*Quatrième étape : Mettre en place une capacité permanente d'intervention d'urgence composite*

- **Recruter et réunir des volontaires professionnels de l'ONU en groupes de ressources distincts au sein des éléments de l'état-major et des éléments déployables sur le terrain à la base initiale de l'ONU.**

En fait, il s'agirait de volontaires recrutés parmi tous les pays et employés directement par l'ONU; ces personnes, qui devraient toutes répondre à des normes de qualification élevées, relèveraient exclusivement du commandement et du contrôle du Conseil de sécurité de l'ONU, du Secrétaire général et de son représentant spécial désigné. L'intégration de volontaires de l'ONU dans ce groupe composite devrait être vue comme une étape complémentaire et de renforcement dans le développement d'une capacité onusienne de déploiement rapide de plus en plus efficace.

- **Intégrer des volontaires dans une capacité onusienne permanente d'intervention d'urgence spécialisée de 6 000 membres relevant de l'un des deux états-majors de mission déployables sur le terrain.**

La taille et la structure de cette nouvelle formation devraient approcher celles de la capacité permanente multinationale et multidimensionnelle dont il est fait état plus haut. En faisant cohabiter les volontaires de l'ONU et les contingents nationaux, on pourrait favoriser la sélection du personnel approprié, la formation individuelle et mixte, ainsi qu'une standardisation et une interopérabilité plus grandes. À cette étape, l'ONU assumerait seule le contrôle et la responsabilité d'un des deux états-majors de mission et de ses éléments déployables. Dans cet état-major, les volontaires seraient intégrés dans des unités cohésives.

- **Fournir au personnel une formation préalable et deux trousses complètes de matériel moderne (une aux fins de la formation et une autre, pré-emballée, aux fins du rassemblement immédiat).**

Une formation globale préalable aux diverses opérations de l'ONU sera une condition essentielle aux fins du déploiement rapide, puisqu'il y aura beaucoup moins de temps à consacrer à une longue formation propre à une mission donnée. Deux trousses de matériel standard et interopérable assureraient accès, fiabilité et familiarité, ainsi qu'une mesure additionnelle de sécurité. Elles pourraient être rapidement réapprovisionnées à même les stocks de réserve ou les stocks de formation à la base de l'ONU.

- **Recruter et former des compagnies de police civile constituées de volontaires de l'ONU pour faire le pendant de la structure de brigade modifiée des contingents nationaux permanents.**

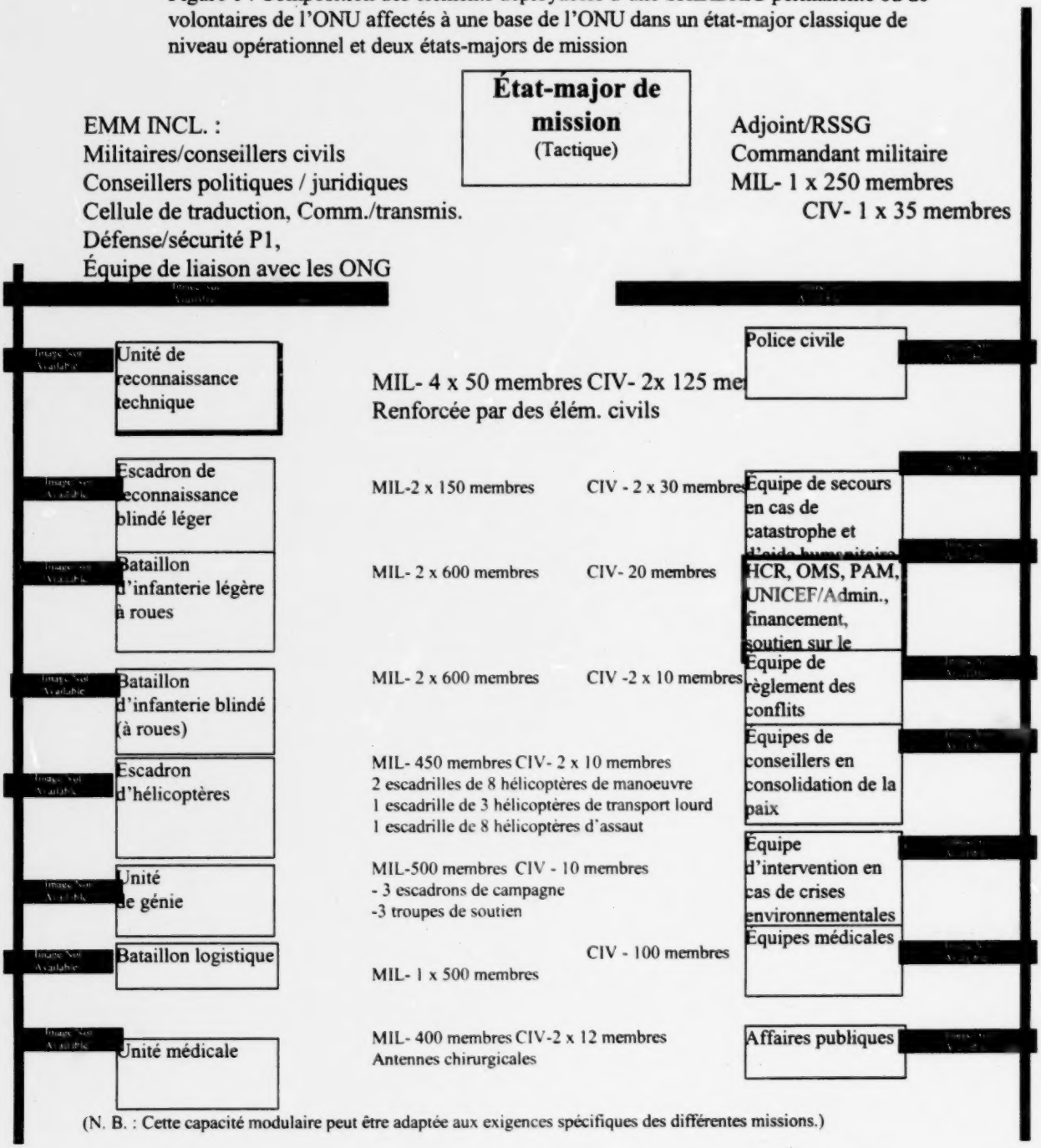
Des contingents de police spécialisés de l'ONU traduiraient l'engagement de l'Organisation à maintenir le droit humanitaire international et particulièrement à assurer la protection des civils.

**Assurer que les éléments de l'ONU ont un effectif autonome crédible pour des déploiements d'urgence d'environ 5 500 membres civils et militaires.**

On considère qu'il faut au minimum 5 500 personnes bien formées pour assurer un équilibre entre la rapidité et l'efficacité opérationnelle. Ce nombre s'impose pour des besoins de sécurité et

d'autodéfense dans un environnement instable, et pour assurer l'aide humanitaire et les services de base et appuyer les efforts initiaux de consolidation de la paix.

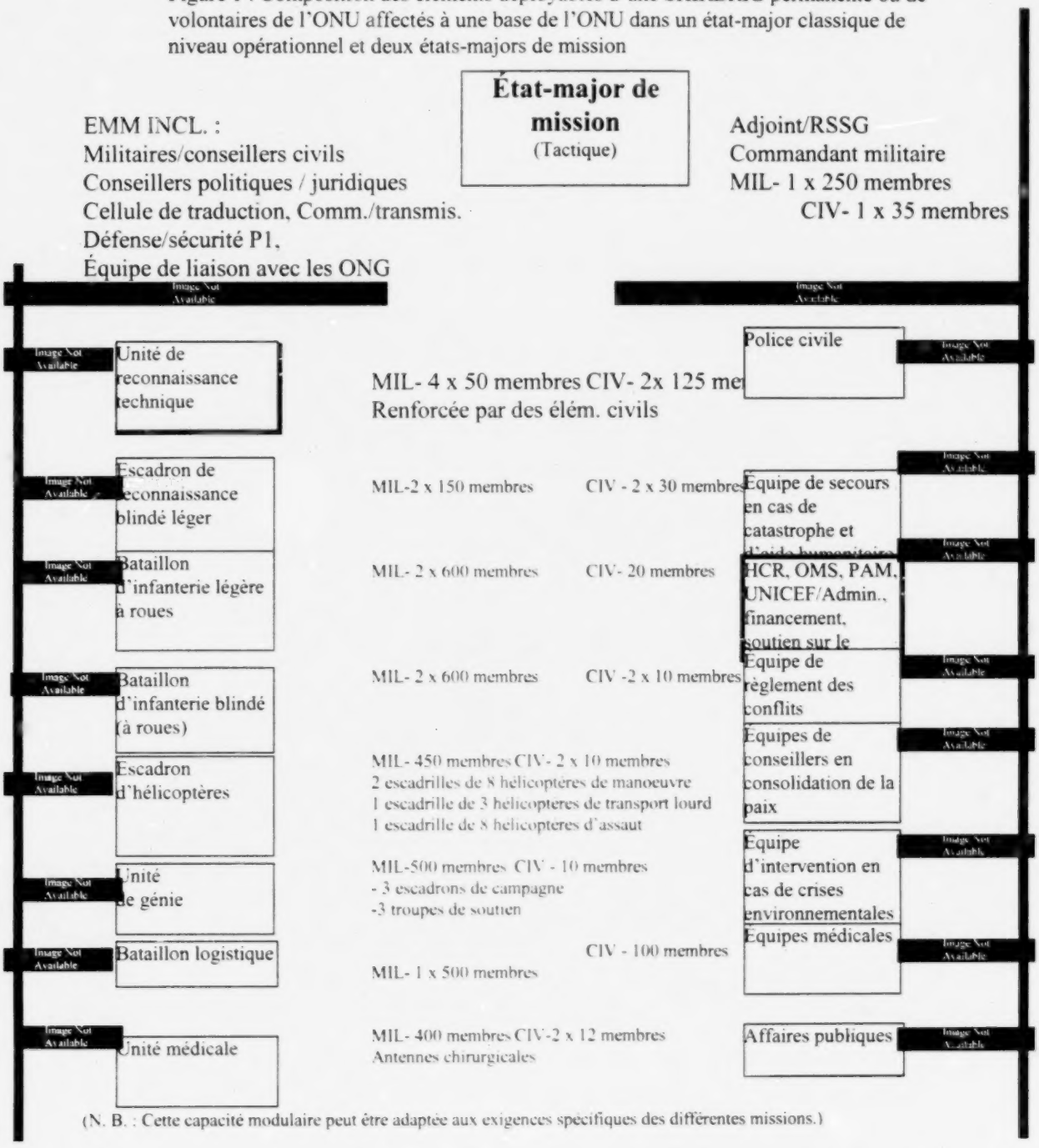
Figure 1 : Composition des éléments déployables d'une SHIRBRIG permanente ou de volontaires de l'ONU affectés à une base de l'ONU dans un état-major classique de niveau opérationnel et deux états-majors de mission




(N. B. : Cette capacité modulaire peut être adaptée aux exigences spécifiques des différentes missions.)

d'autodéfense dans un environnement instable, et pour assurer l'aide humanitaire et les services de base et appuyer les efforts initiaux de consolidation de la paix.

Figure 1 : Composition des éléments déployables d'une SHIRBRIG permanente ou de volontaires de l'ONU affectés à une base de l'ONU dans un état-major classique de niveau opérationnel et deux états-majors de mission




(N. B. : Cette capacité modulaire peut être adaptée aux exigences spécifiques des différentes missions.)

## SECTION VI

### Pour une capacité permanente d'intervention d'urgence composite de l'ONU

La capacité permanente d'intervention d'urgence composite de l'ONU envisagée comprendrait des éléments multinationaux variés et des volontaires spécialisés de l'Organisation. Les deux seraient affectés à une base de l'ONU dans une formation semblable à la SHIRBRIG, quoique sous une forme modifiée de façon à inclure du personnel civil et militaire.

Pourquoi une capacité multidimensionnelle par opposition à une simple force militaire? Parce qu'il faut répondre à des besoins humains plus vastes en plus d'assurer la sécurité par une combinaison sophistiquée d'incitatifs et de désincitatifs. Outre qu'elle correspondrait aux exigences opérationnelles multiples des missions de paix onusiennes modernes, la composition envisagée est, d'entrée de jeu, indicatrice à la fois d'un engagement permanent envers le règlement des conflits et la consolidation de la paix à court, moyen et long termes, et de l'assistance apportée à cette fin. Bien que cette capacité vise d'abord à répondre aux besoins à court terme et fonctionne selon le principe du « premier entré, premier sorti » dans une opération, l'accueil qui lui sera réservé dépendra de la mesure dans laquelle elle préparera le terrain pour de nouveaux efforts. En incluant une gamme plus large de services d'urgence, elle est susceptible d'intéresser un éventail plus large de parties, sur le théâtre des opérations et à l'étranger.

Les arrangements relatifs aux forces en attente, et même une force multinationale permanente, apportent des contributions critiques, mais ils ne suffiront vraisemblablement pas à eux seuls. En élargissant la structure opérationnelle et tactique de cette capacité de manière à inclure du personnel spécialisé de l'ONU qui se porte volontaire pour servir, on étendrait la gamme des options aux niveaux politique et stratégique. Cela aiderait en outre à faire contrepoids aux pressions politiques auxquelles font face de nombreux gouvernements contributeurs lorsqu'ils doivent décider s'ils participeront à des opérations éprouvantes et potentiellement à haut risque. Le rapport de 1995 de l'US Commission on Improving the Effectiveness of the United Nations fait état de cette préoccupation et suggère une solution semblable :

> Pour renforcer les capacités de maintien et d'imposition de la paix de l'ONU, la Commission propose la création d'une force de déploiement rapide de volontaires composée de 5 000 à 10 000 casques bleus (...) La Commission estime qu'une force de réaction rapide de l'ONU s'impose parce qu'aucune nation n'aime envoyer ses militaires dans des zones de combats possibles quand ses propres intérêts peuvent ne pas être affectés directement par l'issue de ces affrontements (...) Par elle-même, (une petite force internationale) a une valeur limitée si un conflit majeur éclate, mais une légion de l'ONU (...) servirait d'antenne au Conseil de sécurité pour prévenir les conflits ou faire de la reconnaissance sur le terrain tôt dans le processus. Elle pourrait aussi donner à l'ONU une présence immédiate dans une région troublée tandis qu'est en voie d'être réunie une force plus nombreuse à l'aide d'unités fournies par les nations membres. *[Traduction]*[102]

Les auteurs de l'étude des besoins connexes réalisée par le Canada en 1995 notaient : « Les volontaires de l'ONU offrent la meilleure perspective pour la création d'une force de réaction rapide entièrement fiable et bien formée. Comme elle n'aurait pas à consulter les autorités

nationales, l'ONU pourrait réduire considérablement le temps de réaction et les volontaires pourraient être déployés dans les heures suivant la décision du Conseil de sécurité[103] ». Comme le reconnaissait le gouvernement du Canada, « [e]n définitive, cependant, un dispositif de réaction rapide de l'ONU ne peut être vraiment fiable que s'il ne dépend plus d'États membres des Nations Unies pour la fourniture de personnel lors des opérations de paix[104] ».

L'idée a déjà rallié des appuis. Comme le rapportait la Commission on Global Governance en 1995, « l'existence même d'une force de volontaires de l'ONU immédiatement disponible et efficace pourrait être un élément de dissuasion en soi. Elle pourrait aussi appuyer de façon importante la négociation et le règlement pacifique des différends » *[Traduction]*[105]. Les auteurs du Report of the Independent Working Group on the Future of the United Nations ont dit privilégier une force permanente de volontaires de l'ONU pour améliorer la performance de l'ONU à la fois quant aux délais de préparation et aux fonctions[106]. La Carnegie Commission a noté qu'« une force permanente peut bien s'imposer pour assurer une prévention efficace » *[Traduction]*[107].

Cette proposition vise à démontrer l'approche et les étapes nécessaires pour accélérer l'application des recommandations contenues dans l'étude canadienne de 1995 et les étoffer. Elle fait aussi fond sur la proposition néerlandaise relative à une brigade permanente de l'ONU et sur l'initiative multinationale qu'a pilotée le Danemark et qui a conduit à la mise sur pied de la SHIRBRIG. L'étude néerlandaise a su montrer que bon nombre des obstacles techniques sont surmontables. L'étude danoise, quant à elle, n'a pas exclu l'affectation des unités militaires en permanence à l'ONU, mais elle a reconnu qu'il s'agissait là d'une option à long terme[108].

Une capacité permanente d'intervention d'urgence de l'ONU devrait aussi cadrer avec les dispositions du projet de loi 4453 présenté par les députés James McGovern et John Porter de la Chambre des représentants des États-Unis en mai 2000[109]. Ce projet invite le Président à se servir de la voix, du vote et de l'influence des États-Unis pour encourager la mise sur pied d'une force policière et de sécurité à déploiement rapide composée de 6 000 volontaires internationaux employés par l'ONU et relevant du Conseil de sécurité. Cette initiative réfléchie et courageuse vise à trouver une solution au « problème des délais », au « problème de la formation » et au « problème de la volonté politique » au moyen d'unités militaires et de police bien formées qui puissent être déployées pour une période maximale de six mois dans les quinze jours suivant une résolution du Conseil de sécurité, l'objectif premier étant de contenir la crise et le nombre de victimes jusqu'à ce que des États membres soient prêts à assumer cette tâche.

Il est en outre évident que d'autres options ont des objectifs similaires. Depuis cinq ans, plusieurs tentatives notables ont été faites pour modéliser la composition d'une légion de l'ONU d'une plus grande taille[110]. Après avoir analysé les besoins identifiés par une revue de cinq opérations onusiennes, Carl Kaysen et George Rathjens ont conclu qu'une légion constituée de 15 000 volontaires serait le mécanisme optimal, compte tenu des contraintes en matière de ressources[111]. Ils ont noté qu'une légion de cette taille pourrait déployer rapidement 11 000 membres du personnel au total, et permettrait de conduire simultanément deux opérations. Bien que conçue pour une vaste gamme d'opérations de l'ONU, y compris des déploiements en vertu du Chapitre VII, la taille et la structure de cette force excluraient toute opération armée ou opération de guerre d'envergure. Cette option est un modèle « simplifié » de la légion considérablement plus grosse proposée dans le détail par Carl Conetta et Charles Knight[112]. Ceux-ci envisageaient initialement une légion formée de quatre brigades comptant 43 750 membres du personnel

militaire[113]. Comme ces types d'unités sont virtuellement identiques, il s'agit d'une force modulaire qui peut être adaptée à différents plans de déploiement, selon les besoins. À cet égard, la force est très similaire au concept canadien des groupes d'avant-garde et à la notion de la sélection d'éléments spécifiques selon l'urgence, tel que proposé ci-dessus. L'option avancée dans Vital Force permettrait de déployer à court terme jusqu'à 30 000 militaires, représentant une modeste capacité d'imposition de la paix, ou d'en déployer 15 000 sur une base continue, soit la capacité de gérer trois opérations simultanées de maintien de la paix. Même si ce modèle est fort utile, il a aussi certaines limites pratiques : des coûts de fonctionnement d'environ 3,5 milliards $ US pour l'ONU, l'exclusion d'éléments civils, et le stationnement de la force complète en un endroit central plutôt que l'implantation d'éléments permanents nationaux et onusiens sur une base régionale.

À des fins de comparaison, une capacité permanente d'intervention d'urgence composite de l'ONU avec des effectifs déployables de 5 500 membres du personnel multinational et 5 500 membres du personnel onusien suffirait vraisemblablement pour mener deux opérations, bien que non simultanément. Les deux forces ont des effectifs et des moyens suffisants pour gérer les premiers stades critiques d'une opération de soutien de la paix, mais il serait vraisemblablement nécessaire que l'une des deux assure un rôle de soutien et serve de première réserve pour le groupe en service actif. Chacune aurait la capacité voulue pour se défendre et procéder à des manoeuvres offensives tactiques, mais ni l'une ni l'autre ne serait conçue pour combattre ou intervenir sans le consentement des combattants bien armés dans un environnement à risque élevé, ni d'ailleurs en serait-elle capable. Toutefois, comme il s'agirait de forces de déploiement rapide, ni l'une ni l'autre ne devrait être considérée comme un autre mécanisme de gestion des opérations classiques.

Le recours à des volontaires spécialisés bénéficiant de l'appui et de la formation voulus et ayant pour renfort des éléments militaires et civils multinationaux pourrait aussi être une option relativement avantageuse. Outre les avantages humanitaires en termes de prévention des conflits, les coûts des opérations de soutien de la paix et la facture de la reconstruction de sociétés déchirées par la guerre seraient vraisemblablement réduits de façon appréciable[114]. Tout en disant préférer une légion onusienne composée de volontaires, sir Brian Urquhart écrit qu'« un groupe de réaction rapide, quelles que soient ses assises et sa nature, devrait être vu comme un investissement vital pour l'avenir, et comme un investissement qui, par sa nature même, est conçu pour agir au point où son action peut être le plus efficace, éliminant ou réduisant de la sorte la nécessité de recourir plus tard à des moyens plus considérables, moins efficaces et plus coûteuses » *[Traduction]*[115].

Bien que les éléments volontaires onusiens proposés ajouteraient environ 6 500 membres du personnel à la liste de paie de l'ONU et supposeraient des dépenses considérables en termes de nouvel équipement et de ressources administratives et gestionnelles supplémentaires, les coûts globaux engagés diminueraient avec la participation permanente d'éléments nationaux. L'acquisition d'une base militaire redondante capable d'accueillir 14 000 membres du personnel pourrait aussi réduire les coûts de démarrage. La présente étude ne peut fournir ne serait-ce qu'une estimation des coûts totaux, mais il est significatif que l'étude réalisée par les Pays-Bas évaluait à 380 millions $ US par année les coûts récurrents associés à une brigade permanente de l'ONU composée de 5 000 membres du personnel. La standardisation du matériel et des véhicules réduirait aussi les coûts globaux en termes de main-d'oeuvre et de frais généraux. Acquérir du matériel pour une capacité de volontaires de l'ONU de la taille d'une brigade coûterait environ 700 millions $ US. Le financement sera inévitablement considéré comme un problème majeur dans

l'environnement actuel; pourtant, comparativement aux dépenses militaires annuelles de plus de 670 milliards de dollars à l'échelle mondiale, le fardeau financier serait modeste s'il était partagé proportionnellement entre 188 États membres[116]. Comme on l'a noté, la rentabilité potentielle de l'investissement est de plus en plus apparente, comme le sont les coûts associés au scénario du « trop peu, trop tard ».

Manifestement, il faudra examiner une série de questions connexes avant que toute capacité permanente puisse devenir une réalité. Le financement est un motif de préoccupation majeur. Développer la capacité organisationnelle et opérationnelle de l'ONU jusqu'au point où elle a la confiance des États membres en est un autre. Le fait d'obtenir les capacités nationales appropriées et un engagement politique à l'égard du processus semble poser un défi bien plus grand. Néanmoins, il s'impose de considérer de nouvelles approches et de concevoir une série raisonnée d'étapes qui faciliteront la transition à une capacité permanente de l'ONU qui soit viable.

## CONCLUSION

Le fait qu'on ne soit pas arrivé à empêcher les tueries au Rwanda a incité à réévaluer les approches actuelles, et à proposer une initiative multinationale en vue d'accroître la capacité de déploiement rapide des Nations Unies. Ce qui, en retour, a favorisé des idées innovatrices aux niveaux politique, stratégique, opérationnel et tactique. Toutefois, dans le sillage du Kosovo, du Timor oriental, de la Sierra Leone et de la République démocratique du Congo, il est clair qu'il faut maintenant revitaliser, élargir et accélérer ces efforts initiaux.

Plutôt que d'attendre la prochaine catastrophe, il faut voir comment introduire de nouvelles SHIRBRIG et autres éléments spécialisés pour compléter les arrangements actuels[117]. La mise sur pied d'une capacité permanente d'intervention d'urgence composite de l'ONU, incluant ces effectifs, serait une option rentable et plus fiable, une option qui mérite qu'on s'y arrête sérieusement et qu'on y donne suite.

Tant les pragmatistes que les visionnaires comprennent que la conjoncture politique récente ne se prêtait pas à la création immédiate d'une force onusienne permanente. Et qu'auparavant, durant une période d'activité sans précédent, l'Organisation n'était pas prête à gérer des capacités additionnelles, controversées. De plus, en 1997, l'enthousiasme politique et diplomatique initial s'était rapidement dissipé après s'être heurté à des problèmes de différents ordres : souveraineté, risques, représentation, appui limité et financement insuffisant. Or, les changements rapides, les conflits en cours et les défis plus globaux de l'interdépendance modifient aujourd'hui ce contexte. Bon nombre réexaminent déjà les approches et mécanismes actuels de prévention et de résolution des conflits violents, y compris l'option d'une capacité ou force permanente d'intervention d'urgence de l'ONU. Pour reprendre les mots de Stephen Kinloch, « repoussée, l'idée, comme par le passé, ressuscitera inéluctablement, tel un phénix de ses cendres, au moment le plus propice » *[Traduction]*[118].

La présente étude a tenté d'examiner deux questions critiques souvent négligées des cercles universitaires et gouvernementaux. D'abord, comment revitaliser et accélérer l'impulsion au niveau politique? Premièrement, par une initiative plus inclusive, tenant de la puissance douce, afin d'éduquer et d'informer les parties intéressées. Cette approche pourrait stimuler de nouveaux

efforts et générer des appuis dans différents milieux. Il y a de nouvelles occasions de développer des partenariats entre des États membres, des organisations non gouvernementales, des ministères, des instituts et des particuliers favorables à de telles mesures. Ensuite, comment les parties peuvent-elles faciliter la difficile mise en place d'une capacité onusienne fiable de déploiement rapide pour répondre aux différentes urgences? Un processus de développement cumulatif, axé sur une vision, qui bâtit sur les assises constituées par les arrangements existants et va au delà de ceux-ci de manière à parvenir à une capacité permanente d'intervention d'urgence composite de l'ONU est un objectif réalisable.

La présente étude, espérons-le, stimulera la réflexion et de nouveaux efforts. Elle ne vise pas à exclure la poursuite d'arrangements plus ambitieux si le contexte politique devait changer. Comme il a été noté plus haut, le consensus nécessaire a maintes fois été à portée de main. Le défi demeure, tout comme le besoin. La situation a aussi modestement progressé depuis que William R. Frye plaidait en 1957 la cause d'une évolution planifiée dans son étude historique A United Nations Peace Force. La mesure dans laquelle des parties intéressées, ici et à l'étranger, déploieront de nouveaux efforts ambitieux dira si les leçons appropriées ont été retenues ou, au contraire, ignorées. Sans avoir encore atteint l'objectif de Frye, il est bon de rappeler ses propos :

> L'établissement d'une petite force de paix permanente, ou des mécanismes à cette fin, pourrait être la première étape sur la longue route vers l'ordre et la stabilité. On ne peut forcer le progrès, mais on peut l'aider à évoluer. Ce qui est radical une année peut devenir conservateur et accepté l'année suivante[119].

Il existe des solutions prometteuses et, en accentuant la coopération, nous pouvons faire mieux.

Remerciements

L'auteur tient à remercier Mark Raymond, Angela Doolan et Sean Maraj pour leur contribution à une étude qui se poursuit sur les options concernant la mise sur pied de forces permanentes et de déploiement rapide de l'ONU. Le présent document développe la recherche entreprise alors que l'auteur était membre du groupe de travail principal de l'étude canadienne en vue d'accroître la capacité de réaction rapide de l'ONU. Je suis reconnaissant à ce groupe, et particulièrement au major James Hammond (FC) et à Carlton Hughes. Plusieurs membres du Secrétariat de l'ONU ont offert leur point de vue et fourni des informations additionnelles. J'adresse des remerciements spéciaux à Chris Coleman, administrateur de 1re classe, Politique et analyse, DPKO; l'ambassadeur Michel Duval, représentant permanent du Canada à l'ONU; l'ambassadeur Dan Livermore, Action contre les mines, MAECI; David Malone et le lieutenant-colonel Rémi Landry à l'International Peace Academy; le colonel Rolf Ehljers, MILAD, mission du Danemark auprès des Nations Unies; le major Lollesgaard, adjoint MILAD, mission du Danemark auprès des Nations Unies; le colonel Edberg, MILAD, mission de la Suède auprès des Nations Unies; le colonel Walter Semianov, directeur, Politique du maintien de la paix, MDN; Stephen Burt, Direction de la politique du maintien de la paix, MDN; Fergus Watt, directeur de World Federalists, Canada; l'ambassadeur Geoffrey Pearson (retraité), président, Association canadienne pour les Nations Unies. Le colonel Doug Fraser (retraité), directeur exécutif du Conseil canadien pour la paix et la sécurité internationales a formulé un grand nombre de commentaires raisonnés et apporté des révisions à une ébauche antérieure. De plus, je remercie vivement pour leur inspiration et leurs idées sir Brian Urquhart, ex-secrétaire général adjoint de l'ONU, Michael Pearson ainsi que le professeur Paul Rogers, le professeur Tom Woodhouse, le professeur

Cranford Pratt et le professeur Bob Johansen. Le Fonds John Holmes du Centre canadien pour le développement de la politique étrangère a fourni l'assistance financière nécessaire à la préparation de la présente étude. Sauf indication contraire, les opinions exprimées dans les présentes sont celles de l'auteur, qui assume par ailleurs la responsabilité de toute erreur ou omission.

1. Notes de fin de texte

Cela était évident dès août 1992, lorsque Bill Clinton, candidat à la présidence des États-Unis, a dit appuyer l'idée d'une force de déploiement rapide composée de volontaires de l'ONU. En février 1993, le secrétaire d'État américain Warren Christopher a informé le Secrétaire général que son pays appuierait les propositions en vue de la création d'une force de déploiement rapide de l'ONU. À diverses occasions, des porte-parole de la Russie ont appuyé les forces en attente de l'ONU, la négociation d'accords en vertu de l'article 43 et ont même dit être prêts à engager des forces dans une armée de l'ONU. En 1992, le Président français François Mitterrand a lancé un appel en faveur de la revitalisation du Comité d'état-major de l'ONU et offert de mettre 1 000 militaires français à sa disposition sur préavis de 48 heures, 1 000 autres dans un délai d'une semaine. Voir les sections *Presidential Support* et *International Support* dans Capt. Edward I. Dennehy, LTC William J. Droll, Capt. Gregory P. Harker, LTC Stephen M. Speakes, et LTC Fred A. Treyz, III, A Blue Helmet Combat Force, (Policy Analysis Paper 93-01, National Security Program, Harvard University, 1993), p. 9-10.

[2] Plusieurs des engagements antérieurs d'États membres comme les États-Unis et la France étaient absents de leurs réponses à l'Assemblée générale et à l'Agenda pour la paix du Secrétaire général. Voir Déclaration de la France, 28 juillet 1993, en réaction à l'Agenda pour la paix, dans *Renforcement de la capacité de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine du maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général - Addendum*, doc. de l'ONU A/48/403/Add. 1/Corr. 1, 2 nov. 1993; et *US Presidential Decision Directive 25*, ou *The Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations* (Washington, DC, US Department of State Publication 10161, mai 1994; cité dans Adam Roberts, *Proposals for UN Standing Forces: Hastaire, Tanks and Obstacles*, dans David Co et Albert Legault (eds.), Les capacités de réaction rapide de l'ONU : exigences et perspectives, (Cornwallis: The Canadian Peacekeeping Press, 1995), p. 1-15.

[3] Boutros Boutros-Ghali, Agenda pour la paix : Diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix, Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janv. 1992, New York, 17 juin 1992, (A/47/277-S/2411), par. 42-44.

[4] Voir Brian Urquhart, *For A U. N. Volunteer Military Force*, The New York Review of Books, vol. XL, n° 11, 10 juin 1993, p. 3-4. Pour une réaction initiale à la proposition Urquhart, voir Lord Richard Carver, *A UN Violenter Militaire Force: Four Viens*, Th Ne York Review of Books, vol. XL, n° 12, 24 juin 1993, p. 59.

[5] Pour un examen plus détaillé des différentes perspectives, voir Stephen P. Kinloch, *Utopian or Pragmatic? A UN Permanent Militaire Violenter Force*, International Peacekeeping, vol. 3, n° 4, hiver 1996, p. 166-190.

[6] Voir, par exemple, Canada, MDN, *Report on Consultations UN Rapid Reaction Capability Study*, mai 1995, préparé par le lt-col. Joe Culligan, DIPOL 3.

[7] Comme le note le document de breffage canadien, « le Conseil de sécurité a adopté une déclaration du Président qui renforce les consultations entre le Conseil et les pays fournisseurs de troupes. Deux changements clés améliorent ce processus : d'abord, les consultations se feront uniquement sous la présidence du Conseil de sécurité, plutôt que de concert avec le Secrétariat de l'ONU. Les réunions futures devraient donc se focaliser sur les questions relatives aux politiques et sur les aspects politiques de mandats nouveaux ou existants du Conseil de sécurité. Le Secrétariat de l'ONU continuera de présider les réunions distinctes des pays fournisseurs de troupes convoquées pour discuter de questions opérationnelles. Deuxièmement, le Conseil de sécurité, lorsqu'il envisagera des opérations de maintien de la paix, tiendra dorénavant des réunions avec les fournisseurs de troupes potentiels déjà pressentis par le Secrétariat » *[Traduction]*. Voir Canada, MAECI, *An Update on th Canadian Study, Towards a Rapid Reaction Capability for th United Nations*, préparé par Daniel Livermore, Directeur de la sécurité régionale et du maintien de la paix, été 1996, p. 5.

[8] L'expression « opérations de soutien de la paix » étoffe le concept antérieur de « maintien de la paix élargi » impliquant des tâches supplémentaires à celles associées au maintien de la paix traditionnel pour « englober une vaste gamme d'opérations possibles allant de la prévention des conflits à la pacification, et introduire une doctrine qui convienne à l'environnement géostratégique d'après-guerre froide » *[Traduction]*. Voir ministère britannique de la Défense, Joint Warfare Publication 3.01, Peace Support Operations, sept. 1997, publié par la suite en tant que *Joint Warfare Publication 3.50*. Pour un examen réfléchi, voir Tom Woodhouse, *Th Gentle Hand of Peace? British Peacekeeping and Conflict Resolution in Complex Political Emergencies*, International Peacekeeping, vol. 6, n° 2, été 1999, p. 24-37.

[9] Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport intérimaire du Secrétaire général sur les arrangements relatifs aux forces en attente pour le maintien de la paix*, S/1996/1067, 24 déc. 1996, p. 3.

[10] Plusieurs de ces critères s'inspirent du rapport du Canada, Les opérations de paix de l'ONU : Vers une capacité de réaction rapide, Ottawa, sept. 1995. Voir, par exemple, Chapitre 2, *Les principes fondamentaux de l'étude*, p. 9-18.

[11] L'honorable Lloyd Axworthy, *Notes pour une allocution à la Faculté de droit de l'Université de New York, Conférence Hauser sur le droit international humanitaire, Interventions et contraintes humanitaires*, New York, 10 févr. 2000, p. 8.

[12] Gouvernement des Pays-Bas, Document officieux, *Une Brigade de déploiement rapide des Nations Unies: Étude préliminaire*, (version révisée), avril 1995, p. 7.

[13] *Ibid.*, p. 8.

[14] Voir Robert C. Johansen, *UN Peacekeeping: The Changing Utility of Military Force*, Third World Quarterly, 12 avr. 1990, p. 53-70.

[15] Brian Urquhart, *For A UN. Volunteer Military Force*.

[16] Document officieux des Pays-Bas, p. 8.

[17] Les opérations de paix de l'ONU : vers une capacité de réaction rapide, septembre 1995. Le rapport a été officiellement déposé le 26 septembre, à l'occasion du cinquantenaire de l'ONU. André Ouellet, ministre des Affaires étrangères du Canada, a exposé en ces termes la raison d'être de l'étude : « L'expérience des dernières années nous porte à penser qu'il faut être prêt à envisager des approches encore plus innovatrices que celles débattues jusqu'à maintenant. Nos missions de maintien de la paix sont sorties de leur cadre traditionnel. Comme nous l'avons vu au Rwanda, le déploiement rapide des forces d'intervention est essentiel. Dans cette perspective, le gouvernement du Canada a décidé d'entreprendre un examen approfondi des options , à court, moyen et long termes, qui s'offrent à nous pour renforcer la capacité d'action rapide de l'ONU en cas de crise. Parmi ces options, nous pensons que le moment est venu d'étudier la possibilité, à long terme, de créer une force militaire onusienne permanente. Nous entendons faire appel aux meilleurs experts internationaux et diffuser à tous les États membres des Nations Unies les conclusions de cette étude. » Notes pour une allocution d'André Ouellet, ministre des Affaires étrangères, à la 49e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, 29 sept. 1994, p. 8.

[18] Voir Chapitre 5, *Programme pratique de réforme à court et moyen terme*, p. 41-61.

[19] Voir Chapitre 6, *Vision d'avenir : Perspectives à long terme sur la réaction rapide*, p. 62-72.

[20] Parmi les propositions de réforme au niveau politique figuraient la création d'un comité des pays fournisseurs de troupes pour chaque opération; un forum des pays fournisseurs de troupes qui se réunirait pour examiner des questions opérationnelles générales; et la convocation de groupes d'« amis » sans caractère officiel pour discuter d'enjeux connexes. Cinq recommandations portaient sur l'amélioration de diverses procédures financières. *Ibid.*, p. 43-48.

[21] Au niveau stratégique, on a demandé que des mesures soient prises pour affiner les mécanismes d'alerte rapide du Secrétariat et favoriser la coopération avec les États membres en vue de mettre en place un système d'alerte rapide. Les auteurs du rapport ont conseillé de renforcer le Département des opérations de maintien de la paix en ajoutant du personnel, en renforçant le Bureau du conseiller militaire, en dressant des listes d'officiers supérieurs, en concluant des contrats permanents avec les fournisseurs, spécialement en ce qui concerne les mouvements stratégiques, et en élaborant des contrats pour le matériel des missions génériques. Tant le Secrétaire général que les États membres ont été exhortés de continuer à raffiner et à renforcer le système des forces en attente mis sur pied en 1993. Le Secrétaire général a été encouragé à utiliser de nouvelles techniques comme le concept de « contrat de prestation de services pour le maintien de la paix » afin de faciliter le déploiement plus rapide des missions et d'assurer un soutien plus efficace. Selon le rapport, les États membres devraient envisager de répertorier le personnel possédant des compétences dans les domaines pertinents afin d'aider l'ONU à réagir à des situations d'urgence. *Ibid.*, p. 49-52, p. 53-56.

[22] *Ibid.*, p. 61.

[23] *Ibid.*, p. 56.
[24] Le rapport notait que le concept des groupes d'avant-garde « repose sur le principe suivant : relier entre eux tous les niveaux du système onusien, plus particulièrement un état-major opérationnel et des groupes de mission fournis par les États membres au niveau tactique, aux fins de déployer une force aussi rapidement que possible, pour une courte durée, soit en réaction à une crise immédiate soit en attendant l'arrivée de forces de suivi ou d'une opération de maintien de la paix plus traditionnelle », p. 58.
[25] *Ibid.*
[26] *Ibid.*, p. 1.
[27] Danemark, chef d'état-major de la Défense, *United Nations Stand-by Arrangements for Peacekeeping: A Multinational UN Stand-by Forces High Readiness Brigade*, 25 janv. 1995. Le Danemark a tenu quatre séminaires internationaux entre mai et août 1995. Les nations participantes étaient l'Argentine, la Belgique, le Canada, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, la Suède et la République tchèque. Le DPKO était aussi représenté.
[28] *Ibid.*, p. 9. Il a été noté que les nations alliées qui oeuvraient de longue date dans le domaine du maintien de la paix étaient un choix naturel lorsqu'il s'agissait de constituer le coeur d'une future brigade et d'en établir les normes. Il faudrait en encourager d'autres à participer pour assurer l'impartialité.
[29] *Report by the Working Group on a Multinational UN Stand-by Forces High Readiness Brigade*, p. 10-11.
[30] Le droit d'une nation de décider de participer au cas par cas serait de la sorte protégé. Il était tenu pour acquis que « cela se ferait en maintenant un bassin composé d'unités "additionnelles" qui "prendraient la relève" des unités nationales qui pourraient ne pas être disponibles à la suite de décisions nationales » *[Traduction]*.
[31] Canada, MDN, *Report on Consultations UN Rapid Reaction Capability Study*, mai 1995, préparé par le lt-col. Joe Culligan, DIPOL 3.
[32] Cité dans le sommaire de breffage de WKGR8708 - Réunion du Groupe des amis du déploiement, 4 déc. 1995, préparé par le colonel Michael Snell, MILAD canadien.
[33] Lloyd Axworthy, Hans van Mierlo et Niels Helveg Petersen, *Let's Team Up to Make UN Peacekeeping Work*, International Herald Tribune, 22 oct. 1996. (http://www. undp. org/missions/denmarkpolicy/article. htm)
[34] Sommaire de breffage de WKGR8708 - Réunion du Groupe des amis du déploiement, 4 déc. 1995.
[35] Kofi Annan, *The Peacekeeping Prescription*, dans Cahill, Preventive Diplomacy, p. 186.
[36] Assistaient aussi, entre autres, à la réunion les ministres de l'Australie, du Danemark, de la Nouvelle-Zélande, du Sénégal, du Nicaragua, de l'Ukraine et de la Jamaïque.
[37] Voir Canada, MAECI, *An Update on the Canadian Study, Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations*, préparé par Daniel Livermore, Directeur de la sécurité régionale et du maintien de la paix, été 1996, p. 4.
[38] *Ibid.*
[39] Les opinions quant à l'avenir du concept des groupes d'avant-garde varient, certains suggérant qu'il a été remplacé, d'autres prétendant que son développement se poursuivait par le biais d'arrangements connexes comme la SHIRBRIG.
[40] Cité dans Canada, MAECI, IDC1286, *Report of the meeting of Foreign Ministers on a Rapid Reaction Capability for the UN*, 27 sept. 1995.
[41] À l'origine, on avait envisagé de mettre l'accent en 1997 sur le développement d'un mécanisme pour coordonner les activités du personnel chargé du maintien de la paix, des forces de police onusiennes, des ONG et d'autres organismes de l'ONU, mais la nécessité de lignes directrices claires pour la logistique allait devenir une priorité plus urgente.
[42] Beaucoup reconnaissent que le Comité des 34 est un véhicule exceptionnellement lent qui ne se prête pas à une action rapide. Ce facteur a d'ailleurs été déterminant dans la création du Groupe des amis du déploiement, certains des États membres souhaitant qu'un organisme informel agisse comme catalyseur du changement et stimule les travaux du Comité.
[43] Voir Nations Unies, Assemblée générale, Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, *Examen d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects*, A/50/230, 22 juin 1995, section 3, p. 15-16. Voir aussi A/51/130, 7 mai 1996, section 5, p. 14.
[44] Malheureusement, certaines initiatives ont été délibérément court-circuitées. Par exemple, malgré que le Secrétaire général eut autorisé l'établissement du RDMHQ, le Pakistan a réussi à mobiliser un plus grand nombre d'opposants à cette initiative. En 1998, Cuba a bloqué l'approbation du financement nécessaire concernant le personnel du RDMHQ au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB). Les tentatives en vue d'obtenir du financement et un plus large appui politique pour les huit postes principaux du RDMHQ se sont révélées insuffisantes

et se sont régulièrement butées à des obstacles. Plusieurs nations ont accepté de fournir du personnel et de verser dans un fonds d'affectation spéciale un pourcentage des coûts de démarrage. Mais la question du personnel fourni à titre gracieux a suscité des préoccupations quant à l'équité des chances pour le personnel de pays en développement, et les fonds d'affectation spéciale n'ont pu attirer suffisamment d'argent. Certains fonctionnaires demeurent confiants que le Comité approuvera, à terme, les ressources nécessaires.

[45] Cité dans *Daily Highlights*, 25 oct. 1996, Centre de nouvelles, Département de l'information publique, Nations Unies.

[46] Voir, par exemple, *Concerns Over High Readiness Brigade Expressed At Special Committee On Peacekeeping Operations*, Nations Unies, GA/PK/152, 31 mars 1998.

[47] Voir Canada, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Le Canada et la Norvège veilleront au renforcement de la capacité de réaction rapide pour les missions de maintien de la paix des Nations Unies*, communiqué de presse n° 102, 12 mai 2000.

[48] Pour un examen utile des changements connexes sur venus au DPKO, voir brigadier général Mono Bhagat, *Trends In UN Capabilities: Standby Arrangements, Rapidly Deployable Mission Headquarters, Regional Arrangements*, à l'adresse **http://www.iss.co.za/Pubs/MONOGRAPHS/No.%2021/Bhagat.html**
Pour une perspective plus critique concernant le DPKO, voir Trevor Findley, *Armed conflict prevention, management and resolution*, SIPRI Yearbook 1996: Armaments. Disarmament and International Security, (London: Oxford University Press, 1996), p. 53-60.

[49] Le Groupe de la formation du DPKO a mis au point des principes directeurs, des manuels et d'autres matériels de formation pour aider les États membres à préparer le personnel militaire, civil et policier aux affectations onusiennes. Outre ses nombreuses publications, le Groupe a aidé à améliorer et à normaliser la formation au maintien de la paix par le biais de séminaires, d'ateliers et d'équipes d'aide à la formation.

[50] Le Service de la planification des missions coordonne toutes les activités de planification des missions. Parmi ses activités : des procédures et principes directeurs génériques pour simplifier le processus de planification des missions; des principes directeurs génériques à l'intention des pays fournisseurs de contingents à partir desquelles sont formulées des principes directeurs spécifiques aux missions; la préparation de procédures opérationnelles normalisées pour les fonctions essentielles; et des études internes sur des questions importantes comme le commandement et le contrôle, les règles d'engagement, la structure des états-majors de mission, etc. Voir *General Framework, United Nations Peacekeeping*, (http:/hvww.un.org:80/Depts/dpko/MP.HTM).

[51] Brigadier général Mono Bhagat, *Trends in UN Capabilities: Standby Arrangements, Rapidly Deployable Mission Headquarters, Regional Arrangements*.

[52] L'élimination de tout le personnel fourni à titre gracieux a signifié une perte de 100 personnes pour le DPKO.

[53] Cité dans Barbara Crossette, *The UN's Unhappy Lot: Perilous Police Duties Multiplying*, New York Times, 22 févr. 2000.

[54] Il faut noter que l'ONU a commencé à mettre sur pied un système de forces en attente en 1964, mais que seul un petit nombre d'États membres se sont montrés intéressés à conclure quelque arrangement en la matière avec l'Organisation.

[55] Voir Nations Unies, DPKO, *United Nations Standby Arrangements System Description*. Voir aussi Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport intérimaire du Secrétaire général sur les arrangements relatifs aux forces en attente pour le maintien de la paix*, (S/1996/1067), 24 déc. 1996.

[56] Voir Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU, *Monthly Status Report: United Nations Standby Arrangements*, rapport d'étape au 23 mai 2000. (http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/str.htm)

[57] Comme on l'a noté précédemment, le délai de préparation est défini par l'ONU comme le délai entre le moment où la demande de ressources est faite et le moment où ces ressources sont prêtes à être transportées par voie aérienne ou maritime dans la zone de la mission.

[58] Boutros Boutros-Ghali, Supplément à l'Agenda pour la paix, p. 11, par. 43.

[59] *Ibid.* p. 11, par. 44.

[60] L'ancien Secrétaire général avait fait la mise en garde suivante : « [l]e système des forces en attente ne présente pas la fiabilité et la rapidité de réaction voulus pour faire face à des urgences de ce genre. Il faut que les moyens nécessaires soient disponibles au moment voulu et puissent être déployés avec la rapidité qui convient à la situation. Si les États membres possèdent de toute évidence de tels moyens, la volonté de les mettre à la disposition de l'ONU, dans le cadre de missions confiées par le Conseil de sécurité, fait défaut. » *[Traduction]* Cité dans *Le maintien de la paix en*

*évolution* (A/50/1, par. 610).

[61] Boutros-Ghali, Supplément à l'Agenda pour la paix, p. 11-12, par. 43.

[62] Tel que rapporté, l'information disponible en vertu des arrangements relatifs aux forces en attente s'est révélée très utile pour planifier et déployer subséquemment les opérations de maintien de la paix en Haïti, en Angola et dans l'ex-Yougoslavie, en particulier l'Administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental (ANUTSO), qui a été couronnée de succès. Ces arrangements ont aussi aidé les fonctionnaires à coordonner l'opération de déploiement préventif (MINURCA) en République centrafricaine. Dans ce cas, des conditions favorables ont également facilité le déploiement rapide.

[63] Kofi A. Annan, Secrétaire général des Nations Unies, Nous les peuples : Le rôle des Nations Unies au XXI[e] siècle, (New York:, Nations Unies, 2000), par. 225.

[64] Charte des Nations Unies, article 43 (1).

[65] Parmi les autres facteurs déterminants recensés, il y a « l'approbation politique et le soutien au niveau national, la disponibilité du transport aérien/maritime, une capacité de gestion des missions et de soutien logistique sur le terrain, ainsi que la conclusion des procédures administratives nécessaires » *[Traduction]*.

[66] Major Cesar G. Zorzenon, *UN CIVPOL Rapid Deployment Unit*, présentation à l'International Peace Academy, séminaire d'experts sur le déploiment rapide des Nations Unies, New York, 1[er] avr. 2000.

[67] Ministère des Affaires étrangères du Danemark, document d'information sur l'établissement d'une brigade multinationale d'intervention rapide des forces en attente de l'ONU (SHIRBRIG), réunion des ministres des Affaires étrangères du Groupe des « amis du déploiement rapide », New York, 26 sept. 1996. (http://www.undp.org/missions/denmark/policy/shirbrig.htm)

[68] L'Autriche, le Canada, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne et la Suède ont signé la « lettre d'intention » à l'origine. La Finlande, l'Irlande et la République tchèque ont participé à la cérémonie de signature en tant qu'observateurs. Voir *Status in the establishment of the Multinational UN Standby Forces High Readiness Brigade*, ministère de la Défense du Danemark, 19 déc. 1996. (http://www.undp.org/missions/denmark/policy/standby.htm)

[69] Parmi les nouveaux membres de la SHIRBRIG : l'Argentine, l'Espagne, l'Italie, la Jordanie et la Roumanie. La Belgique, la Hongrie, l'Irlande, le Portugal, la Slovénie et la République tchèque participent aussi comme observateurs, mais n'ont pas encore signé un mémorandum d'accord signifiant leur engagement spécifique. (Voir http://www.shirbrig.dk)

[70] De plus, les fonctionnaires danois écrivent que la SHIRBRIG, une fois déployée, sera « assujettie aux arrangements de commandement et de contrôle de l'ONU et fonctionnera exclusivement sous la direction du Secrétaire général ou de son représentant spécial et sous le contrôle opérationnel du commandant de la force pour l'opération » *[Traduction]*. Ministère des Affaires étrangères du Danemark, document d'information sur l'établissement d'une brigade multinationale d'intervention rapide des forces en attente de l'ONU (SHIRBRIG), p. 1-2.

[71] *Ibid.*, p.2.

[72] Bien que les arrangements soient préliminaires, des progrès connexes ont été enregistrés en Europe centrale et du Sud-Est, ainsi qu'au sein de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC) et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

[73] Comme les fonctionnaires du Danemark en ont informé le Groupe des amis du déploiement rapide, « le travail conceptuel réalisé jusqu'à maintenant en ce qui concerne l'établissement d'une [SHIRBRIG] multinationale de l'ONU est loin de n'intéresser que le groupe de nations participant au présent projet. Le concept pourrait inspirer d'autres groupes de nations à aller de l'avant avec une initiative similaire. » *[Traduction]*

[74] Cité dans Arslan Malak, *The beginnings of a UN army?*, Behind the Headlines, été 1999, p. 14-17.

[75] Secrétaire général Kofi Annan, cité dans le communiqué de presse SG/SM/6310 de l'ONU, 2 sept. 1997, p.2.

[76] Cette option a été proposée antérieurement dans un autre contexte par Peter Langille, Maxime Faille, Carlton Hughes et James Hammond, *A Preliminary Blueprint of Long-term Options for Enhancing a UN Rapid Reaction Capability*, dans David Cox et Albert Legault, (eds.), Les capacités de réaction de l'ONU : exigences et perspectives, (Cornwallis: The Canadian Peacekeeping Press, 1995), p. 179-190.

[77] En particulier, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix, dans son rapport au printemps de 1995, a aussi exhorté le Secrétaire général de mettre sur pied une équipe à cette fin. Cette demande a été subséquemment avalisée par l'Assemblée générale par voie de la résolution 50/30(1995). La proposition a également été au centre des priorités du Groupe des amis du déploiement rapide, qui aurait lui aussi présenté une proposition similaire au

Secrétaire général. Voir *Rapid-reaction headquarters possible by fall: Canadian led proposal calls for small group to assess world crises*, Ottawa Citizen, 23 juill. 1996.

[78] Voir major-général Frank Van Kappen, conseiller militaire du Secrétaire général, *Presentation on the Rapidly Deployable Mission Headquarters (RDMHQ)*, présentation au Comité spécial des opérations de maintien de la paix, 24 oct. 1996. Également cité dans *Peacekeeping Operations Committee - 5 - Press Release PK/144*, 140e réunion, 24 oct. 1996.

[79] Une fois en service, le RDMHQ devrait commencer à combler les lacunes au niveau de la gestion initiale des opérations de l'ONU par le DPKO. Dans le passé, lorsque des contingents et d'autres composantes arrivaient dans la zone de la mission pour y opérer durant des périodes prolongées sans état-major de mission approprié, il risquait de s'ensuivre des difficultés et complications sérieuses au plan opérationnel.

[80] Major-général Frank Van Kappen, *Presentation on the RDMHQ*, 24 oct. 1996, p. 5-7.

[81] *Ibid.*, p. 4-5.

[82] Groupe des amis pour un déploiement rapide, document de Groupe de travail technique, *A Rapidly Deployable Headquarters: Roles, Functions and Implementation*, 26 mars 1996. Comme le notait ce document, « cet état-major serait multinational, recrutant son personnel parmi les États membres contributeurs de toutes les régions. Il serait aussi multidimensionnel, reflétant les exigences des opérations plus complexes des années 1990, et doté d'un personnel civil important ayant une expérience variée dans les domaines de la police civile, de l'aide humanitaire, des droits de la personne et des affaires juridiques. Cet état-major serait un type d'opération « premier entré, premier sorti », vite arrivée dans une zone mais capable d'en être retirée tout aussi rapidement. Il devrait pouvoir diriger un effectif d'au moins 5 000 personnes, et possiblement davantage s'il est renforcé au moment du déploiement. Ce personnel, détaché ou prêté par les États membres au Secrétariat de l'ONU, pourrait être déployé dans un théâtre d'opérations sous l'autorité du Conseil de sécurité et sur instruction du Secrétaire général et ce, sans autorisation additionnelle au niveau national. » *[Traduction]*

[83] *At the UN, A Proposal to Speed Aid During Crises*, New York Times, 21 juill. 1996. Cité dans Patrick A. McCarthy, *Towards an Independent United Nations Peacekeeping Capability*, communication présentée à la onzième réunion annuelle de l'Academic Council on the United Nations System (ACUNS), Centre Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix, Cornwallis, Nouvelle-Écosse, 18 juin 1998.

[84] Les deux postes dont le financement a été approuvé en 1998 relèvent des affaires humanitaires et de la police civile.

[85] Comité spécial du maintien de la paix de l'ONU, ébauche de *Proposals, Recommendations and Conclusions*, mars 2000.

[86] Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, *Review of the Rapidly Deployable Mission Headquarters Concept*, (Extrait du Rapport du Secrétaire général sur le compte d'appui aux opérations de maintien de la paix, 9 mars 2000), mars 2000.

[87] Par exemple, la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC) cherche à conclure un arrangement coopératif semblable à celui de la SHIRBRIG, quoique sans le financement nécessaire pour effectivement organiser sa brigade. Il semblerait en outre qu'une coalition d'États en Europe du Sud-Est ait des intentions semblables.

[88] Canada, MAECI, *An Update on the Canadian Study: Towards A Rapid Reaction Capability for the United Nations*, document d'information, p. 4.

[89] Cité dans *Daily Highlights*, 25 octobre 1996, Centre de nouvelles, Département d'information publique, Nations Unies.

[90] Déclaration de Hans van Merlo, vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères du Royaume des Pays-Bas, *The United Nations: Joining Forces*, 23 sept. 1997, p. 3. ( http://www.undp.org/missions/netherlands/52ndga.htm )

[91] Extrait de l'interview donnée par le Secrétaire général à l'émission « Global Forum » au réseau CNN, Atlanta, Georgie, le 1er juin 2000. Voir The Secretary-General Off The Cuff ( http://www.un.org/News/ossg/sgcu0500.htm )

[92] Voir Kofi Annan, *The Quiet Revolution*, Global Governance, n° 4, 1998, p. 128.

[93] L'annonce que le gouvernement du Canada effectuerait une étude détaillée de l'option d'une force permanente de l'ONU a, en partie, contribué à la confusion.

[94] Même avant la Société des Nations, il était entendu qu'un système de sécurité collective efficace fournirait aux États davantage qu'une simple garantie de sécurité. Un tel système réduirait les tensions et, partant, donnerait à tous la possibilité de réduire leurs dépenses nationales de défense et d'affecter à d'autres défis pressants les ressources ainsi économisées. Il restaurerait en outre les conditions nécessaires à un désarmement plus global, sinon universel. Bref,

une ONU dotée des pouvoirs voulus peut fort bien favoriser une coopération encore plus grande d'une manière de plus en plus positive et à l'avantage de toutes les parties. Pour une évaluation plus récente du potentiel des capacités de déploiement rapide de l'ONU, voir The Centre for Defense Information, *The United Nations At Fifty: A Force For The Future*, The Defense Monitor, vol. XXV, n° 1, 1re janv. 1996.

[95] Heureusement, les arrangements en cours d'exécution ne sont pas « le dernier mot ». Il représentent un début assez prometteur, mais ils ne doivent pas, et ne devraient pas, pour autant être considérés comme ayant atteint une fiabilité suffisante ou une capacité suffisamment sophistiquée.

[96] L'expression « puissance douce » a été interprétée comme impliquant la capacité de communiquer, de négocier, de mobiliser l'opinion, d'agir au sein d'organismes multilatéraux et de promouvoir des initiatives internationales. Elle consiste essentiellement à renforcer l'effet de levier politique de manière à favoriser le changement pacifique en créant de nouveaux partenariats et de nouvelles coalitions non seulement entre les gouvernements, mais aussi avec d'autres éléments de la société civile comme les ONG, les organismes connexes, les médias et les parties intéressées. C'est Joseph S. Nye, Jr. qui a introduit le concept dans son ouvrage Bound to Lead: The Changing Nature of American Power (New York: Basic Books, 1990). Un nombre croissant de petites et moyennes puissances en ont depuis fait un élément de stratégie de leur politique étrangère. Pour une perspective canadienne, voir Lloyd Axworthy, *Why 'soft power' is the right policy for Canada*, Ottawa Citizen, 25 avr. 1998.

[97] Malheureusement, du moins dans le court terme, il n'y aura vraisemblablement pas de nouvelles recherches sur l'évolution de ce phénomène au niveau gouvernemental, et il n'y a guère de signes d'une aide gouvernementale pour des recherches connexes. De plus, ni le Secrétariat de l'ONU ni le DPKO ne prévoient de mener un programme de recherches de cette nature. Le major-général Frank van Kappen a suggéré qu'une étude sur un groupe permanent d'intervention d'urgence de l'ONU devrait être menée en coopération avec d'autres départements de l'ONU. Cela dit, il n'y a pas lieu d'être trop optimiste quant aux chances que ces départements collaborent à un examen qu'un grand nombre d'États membres n'appuient pas. Van Kappen a reconnu toutefois que « d'autres études pourraient être réalisées en mettant sur pied des groupes de travail qui présenteraient leurs rapports au DPKO. Ces groupes pourraient être créés au siège de l'ONU et/ou des États membres pourraient parrainer un groupe de travail. Les études pourraient être menées dans un des pays parrains avec des participants des États membres, ainsi que du siège de l'ONU » *[Traduction]*. Voir major-général Frank van Kappen, MILAD, DPKO, *Implementation of the Canadian Recommendation on Rapid Reaction Capability*, résumé de la présentation le 4 déc. 1995, p. 1-4.

[98] Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Preventing Deadly Conflict, Final Report, (Washington D.C., Carnegie Commission, 1997), p. 156.

[99] Cora Weiss, allocution au Forum du Millénaire, Nations Unies, NY, 23 mai 2000, p. 4 (en anglais seulement).

[100] Cette section s'inspire de travaux antérieurs de Peter Langille, Maxime Faille, Carlton Hughes et du major James Hammond, *A Preliminary Blueprint of Long-Term Options for Enhancing a UN Rapid Reaction Capability*, dans Cox et Legault, Les capacités de réaction rapide de l'ONU, p. 179-200.

[101] Le paragraphe 1 de l'article 43 de la Charte de l'ONU stipule : « Tous les Membres des Nations Unies, afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités... ».

[102] Voir James A. Leach et Charles M. Lichenstein (coprésidents), rapport final, *Defining Purpose: The UN and the Health of Nations*, U.S. Commission on Improving the Effectiveness of the United Nations, (Washington: U.S. Government Printing Office, September 1993), p. 6 et 20. Cité dans John G. Heidenrich, *Why U.S. Conservatives Should Support A U.N. Legion*, document inédit, John F. Kennedy School of Government, 1994, p. 21.

[103] Vers une capacité de réaction rapide, p. 70.

[104] Vers une capacité de réaction rapide, p. 68. Un document de discussion canadien sur la question reconnaît aussi qu'« il donnerait à l'ONU un groupe petit par sa taille mais tout à fait fiable, bien formé et cohésif que le Conseil de sécurité pourrait déployer en situation d'urgence. Il débloquerait une des grandes embâcles du système onusien actuel, à savoir que les pays contributeurs insistent pour autoriser l'utilisation de leurs forces nationales avant tout déploiement. Il simplifierait aussi les arrangements de commandement et de contrôle des opérations de paix de l'ONU, et mettrait fin aux disputes entre les commandants de l'ONU et les commandants de contingents relevant des autorités nationales » *[Traduction]*. MAECI, *Improving the UN's Rapid Reaction Capability: Discussion Paper*, 29 avr. 1995, p. 3.

[105] Report of the Commission on Global Governance, Our Global Neighbourhood, (New York: Oxford University Press, 1995), p. 112.
[106] The Report of the Independent Working Group on the Future of the United Nations, The United Nations In Its Second Half-Century, (projet appuyé par l'Université Yale et la Ford Foundation) 1995, p. 21-23.
[107] Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Preventing Deadly Conflict: Final Report, p.66. À noter que ce rapport ne s'est pas rangé derrière le concept des volontaires de l'ONU, mais qu'il a plutôt proposé la création d'une force de réaction rapide composée de 5 000 à 10 000 membres du personnel venant des pays siégeant au Conseil de sécurité.
[108] *Report by the Working Group on a Multinational UN Stand-by Forces High Readiness Brigade*, p. 7.
[109] U.S. House of Representatives, 106th Congress, Bill 4453, *United Nations Rapid Deployment Police and Security Force Act of 2000*, 15 mai 2000.
[110] Outre le « document officieux » néerlandais et une section de l'étude canadienne, voir Sir Brian Urquhart, *Prospects for a UN Rapid Response Capability*, dans Cox et Legault, Les capacités de réaction rapide de l'ONU, p. 30-35. Voir aussi Joseph E. Schwartzberg, *A New Perspective on Peacekeeping: Lessons from Bosnia and Elsewhere*, Global Governance, vol. 3, n° 1, janv.-avr. 1997, p. 1-15.
[111] Carl Kaysens et George Rathjens, Peace Operations by the United Nations: The Case for a Volunteer UN Military Force, (Cambridge, MA: Committee on International Security Studies, 1996).
[112] Carl Conetta et Charles Knight, *Design for a 15,000-person UN Legion*, projet sur les solutions de rechange en matière de défense, oct. 1995. (http://www.comw.org/pda/unlegion.htm)
[113] Carl Conetta et Charles Knight, Vital Force: A Proposal for the Overhaul of the UN Peace Operations System and for the Creation of a UN Legion, (Cambridge, MA, Commonwealth Institute, 1995).
[114] Pour une récente variante de ce raisonnement, voir Lionell Rosenblatt et Larry Thompson, *The Door Of Opportunity: Creating a Permanent Peacekeeping Force*, World Policy Journal, printemps 1998, p. 36-42.
[115] Brian Urquhart développe ce point : « l'expérience des récentes opérations onusiennes montre que même un petit groupe, très bien formé, hautement motivé et très dévoué arrivant sur le théâtre immédiatement après une décision du Conseil de sécurité aurait, dans la plupart des cas, un impact beaucoup plus grand que n'en aurait une force plus imposante et moins bien préparée arrivant des semaines, voire des mois, plus tard. Quand on ne parvient pas à maîtriser une situation avant qu'elle échappe à tout contrôle, il faut d'ordinaire recourir plus tard à une opération de beaucoup plus grande envergure, plus coûteuse et moins efficace » *[Traduction]*. Voir Urquhart, *Prospects for a UN Rapid Response Capability*, dans Cox et Legault, Capacités de réaction rapide de l'ONU, p. 3-35.
[116] *Ibid.*, p. 196. Pour une analyse plus détaillée de dépenses projetées semblables, voir Jean Krasno, *A United Nation's Rapid Deployment Permanent Force: Cost Analysis*, (document préparé pour le Yale University United Nations Study Program, 1994).
[117] Pour un bon exemple des travaux récents qui préconisent d'ajouter aux arrangements UNSAS actuels au moyen d'accords en conformité avec l'article 43, conduisant à une force de volontaires des Nations Unies, voir Patrick A. McCarthy, *Towards an Independent United Nations Peacekeeping Capability*. Pour une description antérieure de ce processus par étape, voir Langille, Faille, Hughes et Hammond, *A Preliminary Blueprint of Long-Term Options*.
[118] Stephen P. Kinloch, *Utopian or Pragmatic? A UN Permanent Military Volunteer Force*, International Peacekeeping, vol. 3, n° 4, hiver 1996, p.185.
[119] William R Frye, A United Nations Peace Force, (New York: Oceana Publications, 1957), p. 106-107.